

PÓLIS
Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

Programa de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades

Silvio Caccia Bava (Organizador)
Vera da Silva Telles
Selva Ribas Bejarano
Carlos Henrique Araújo
Nair Heloísa Bicalho de Sousa



Este trabajo fue apoyado por el “*Programa Latinoamericano de Políticas Sociales (Fase II) / Latin American Program of Social Policies (Phase II)*”, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID) con el No. de proyecto 95-8762

Apresentação

As políticas de combate à pobreza entraram na agenda nacional nos anos 90 pela influência de vários fatores. O mais importante, sem dúvida, foi a campanha nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, um dos mais importantes movimentos sociais dos últimos anos que, liderado pelo sociólogo Betinho, conclamou a sociedade brasileira a indignar-se e a mobilizar-se na luta contra a fome e a pobreza.

Atendendo a essa convocação 3 milhões de brasileiros se organizaram em comitês por todo o território nacional e conseguiram a participação ativa de 30 milhões de pessoas. Algumas doaram seu trabalho voluntário, outras doaram mantimentos, por toda a parte se organizaram mutirões para atender a necessidade de 40 milhões de brasileiros que se situavam abaixo da linha da pobreza definida pelos critérios das Nações Unidas.

A campanha da Ação da Cidadania iniciou-se com a coleta e distribuição de alimentos e, depois, orientou-se para a defesa da Reforma Agrária, para programas de geração de emprego e renda, para formação de cooperativas, etc. Muitos dos seus comitês vieram a se transformar em entidades da sociedade civil, outros se agregaram a trabalhos já existentes depois que a fase mais intensa de mobilizações passou. Dos seus resultados, destaca-se a afirmação da segurança alimentar como um direito de todos os brasileiros.

Os programas de renda mínima surgem como uma resposta do poder público, principalmente dos governos locais, às pressões da sociedade para a realização de ações afirmativas de combate à pobreza.

Uma importante iniciativa, que abre o campo para a ação dos governos locais, é a aprovação no Senado, por unanimidade, em 1991, do projeto de lei do Programa de Garantia de Renda Mínima apresentado pelo senador Eduardo Suplicy. Este projeto, embora aprovado no Senado, fica “congelado” por mais de 6 anos na Câmara dos Deputados por força da maioria governista que bloqueia sua aprovação.

Mas a partir daí inúmeras iniciativas são tomadas no plano parlamentar, seja no Congresso Nacional, seja nas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, com o objetivo de implantar programas de garantia de renda mínima pelo país. Hoje já são 28 os governos locais que o implantaram e existem mais de 100 projetos em tramitação nos planos municipal e estadual. Esse fato colocou o governo federal em posição muito incômoda por manter paralisado o PGRM do senador Suplicy e um substitutivo apresentado pelo deputado Nelson Marchesan é aprovado com uma rapidez fulminante no final de 1997 e sancionado imediatamente pelo Presidente da República. O que se lamenta é o caráter extremamente restritivo dos critérios de acesso ao programa e a falta de recursos orçamentários para sua implementação. Técnicos do governo identificam os beneficiários deste PGRM como “um conjunto vazio”, uma vez que os municípios mais pobres não terão recursos próprios para complementar os recursos federais, condição para o repasse federal.

De toda forma, o sucesso das iniciativas-piloto como da Bolsa-Escola de Brasília ou do PGRM de Campinas tornaram extremamente conhecidos estes programas e estimularam seu surgimento em muitas outras partes do Brasil. Evidentemente muito se tem a aprender com estas experiências e é com essa perspectiva que o Instituto Pólis realizou

uma pesquisa de avaliação destes programas e oferece hoje apoio a governos municipais que queiram implantar programas similares.

De fato, existe toda uma trajetória de trabalho centrada no tema das alternativas de desenvolvimento local que o Instituto Pólis, em parceria com uma organização européia de cooperação - Frères des Hommes - já vem realizando há alguns anos. Este trabalho pode ser visto como uma continuação destes esforços.

No que diz respeito à pesquisa sobre os Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil, contamos com a parceria do Programa Latinoamericano de Políticas Sociais, coordenado pelo CIESU do Uruguai, do qual o Instituto Pólis faz parte, e com o financiamento do Centro Internacional de Investigações para o Desenvolvimento (CIID), do Canadá. Para as pesquisas em Brasília tivemos também a parceria da Unicef e da Unesco em estudos qualitativos junto aos beneficiários do programa Bolsa-Escola e na avaliação do impacto quanto ao desempenho escolar das crianças beneficiárias do programa.

Este esforço de sistematização e análise das experiências de Brasília e Campinas tem como objetivo potencializar as iniciativas que estão sendo tomadas por numerosos governos locais, que vêem nestas experiências uma alternativa importante de combate à pobreza e à exclusão social.

Mas qual é o alcance destas iniciativas? Elas são políticas que devem ter continuidade e atender indefinidamente aos mais carentes? Elas devem atuar sobre as causas da pobreza e ter como objetivo a sua erradicação?

Hoje há um reconhecimento internacional que pobreza e exclusão social são, ao nível individual, involuntárias. Elas são o resultado da ação de instituições e de políticas que limitam e/ou inviabilizam a interação social, o acesso de determinados grupos sociais ou pessoas a recursos, restringindo seus direitos de cidadania.

Desta perspectiva, a questão central nas políticas de combate à pobreza e à exclusão social é a transformação das instituições de tal forma que a participação dos mais pobres esteja garantida em patamares mínimos de qualidade de vida que são definidos concretamente por cada sociedade. Estas políticas - nas quais os Programas de Garantia de Renda Mínima se inscrevem - necessitam atuar influenciando as relações entre as macro políticas e a qualidade de vida dos cidadãos.

Para tanto são necessárias interferências a nível de criação ou fortalecimento de mecanismos de diálogo e de negociação centrados nas políticas públicas que afetam a qualidade de vida dos cidadãos; são necessárias intervenções reguladoras de certos mercados de produtos e serviços básicos; etc. Entretanto, o foco na mudança das instituições com vistas à promoção da integração econômica e social não pode descuidar da necessidade imediata daqueles que têm fome. Por isso são tão importantes as políticas focalizadas direcionadas aos mais pobres. Essas políticas tem um caráter emergencial e permitem garantir condições mínimas de sobrevivência. Elas têm também essa capacidade de garantir a integração social dos seus beneficiários?

Essa

s questões deram origem aos estudos apresentados nesta revista Pólis. Esperamos contribuir com o debate nacional sobre as alternativas de combate à pobreza. Esperamos colaborar com as iniciativas de implantação de Programas de Garantia de Renda Mínima que estão ocorrendo por esse Brasil afora.

Agradecemos a todos aqueles que nos deram sua solidariedade, seu apoio, para a realização deste trabalho

INDICE

1. No fio da navalha: entre carências e direitos Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil Vera da Silva Telles.....	9
Bibliografia	35
2. Programa de garantia de renda mínima: a experiência de Campinas Selva Ribas Bejarano	37
2.1. A cidade e seus contrastes	37
♦ <i>Características sócio-econômicas</i>	37
♦ <i>As políticas de assistência à pobreza e de atenção às crianças e adolescentes em situação de risco desenvolvidas pela Prefeitura.</i>	40
2.2. O programa de garantia de renda mínima de Campinas.....	42
♦ <i>Antecedentes</i>	42
♦ <i>Crítérios de elegibilidade</i>	44
♦ <i>Recursos</i>	46
♦ <i>Funcionamento do Programa</i>	47
♦ <i>O papel do grupo sócio-educativo</i>	49
♦ <i>Focalização</i>	52
2.3. Entrevistas	55
♦ <i>Objetivo das entrevistas</i>	55
♦ <i>Percepção do grupo de técnicos quanto ao Programa e ao seu próprio trabalho</i>	55
♦ <i>Percepção das famílias quanto à sua participação no Programa e mudanças na dinâmica familiar</i>	58
2.4. Impactos e potencialidades do Progama	60
♦ <i>Processo emancipatório</i>	61
♦ <i>Impactos e potencialidades de Programas de Renda Mínima de caráter local</i>	62
♦ <i>Questões em aberto sobre o Programa de Renda Mínima de caráter local</i>	63
2.5. Conclusões.....	65
Bibliografia	68

3. Bolsa -Escola: renda mínima associada à educação O governo de Cristovam Buarque e a Bolsa -Escola Carlos Henrique Araújo	70
3.1. As iniciativas inovadoras em políticas sociais	70
3.2. Em que consiste a Bolsa-Escola	71
3.3. Perfil das famílias atendidas pela Bolsa-Escola.....	74
3.4. Considerações sobre o significado da Bolsa-Escola.....	77
♦ <i>Bolsa-Escola: um política pública não tradicional.....</i>	<i>77</i>
♦ <i>Bolsa-Escola: uma política pública de renda mínima e uma política pública educacional.....</i>	<i>78</i>
3.5. Conclusão: Os efeitos do Programa Bolsa-Escola	79
♦ <i>Sobre o mercado de trabalho</i>	<i>79</i>
♦ <i>Sobre as taxas de evasão escolar e repetência</i>	<i>80</i>
♦ <i>Sobre a situação de rua de crianças e adolescentes.....</i>	<i>81</i>
Bibliografia	84
4. Avaliação Do Impacto Sobre As Famílias Beneficiárias Do Programa Bolsa -Escola Do Governo Do Distrito Federal Nair Heloísa Bicalho de Sousa	86
4.1. Uma abordagem Qualitativa.....	86
4.2. O impacto do programa na vida familiar	95
4.3. Visão geral do programa bolsa-escola	117
4.4. Cidadania e governo.....	130
4.5. Conclusões.....	140
Bibliografia	146
5. Alcances E Limitesde Programas Municipais de Renda Mínima Silvio Caccia Bava	149
5.1. Sobre a evolução da pobreza.	149
5.2. Sobre as vulnerabilidades que levam à pobreza e à indigência.	150
5.3 Sobre o papel do Estado brasileiro e a evolução do gasto público social federal.....	152
5.4. Sobre os governos locais e as políticas sociais.....	153
5.5. Sobre o alcance e o impacto social dos programas de renda mínima.	157
♦ <i>Campinas</i>	<i>159</i>

♦ <i>Brasília</i>	163
5.6. Sobre as possibilidades dos Programas de Renda Mínima.....	167
6. Propostas para a melhoria do desempenho dos PGRM Selva Ribas Bejarano e Silvio Caccia Bava	171

LISTADE QUADROS

A taxa de desemprego de Campinas em 1995	39
Evolução dos gastos do PGRM - Campinas (*) em R\$ correntes.....	47
Divisão ideal dos beneficiários PGRM Por região Campinas.....	52
Percentual de criança por faixa etária.....	54
Atendimento do Programa Bolsa-Escola	73
Números do mês de setembro de 1997.....	73
Evolução dos Custos da Bolsa-Escola	74
Distribuição por Tempo de Residência em Brasília	75
Distribuição por situação no mercado de trabalho	75
Distribuição por grau de instrução.....	76
Renda Familiar Declarada dos Requerentes	77
Índices Comparados de Evasão Escolar – 1996	81
Índices Comparados de Repetência Escolar – 1996	81
Índices Comparados de Evasão Escolar – 1996	165
Índices Comparados de Repetência Escolar – 1996	165

1. No fio da navalha: entre carências e direitos

Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil

Vera da Silva Telles¹

– | –

Em 6 de dezembro de 1991, o Senado Federal aprovou Projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy (PT) que instituía um programa de Renda Mínima de abrangência nacional. Era uma proposta ampla e generosa, que previa atingir 38 milhões de pessoas. De acordo com o projeto, toda pessoa com mais de 25 anos cuja renda mensal fosse inferior a um certo patamar (equivalente, hoje, a 2 salários mínimos), teria o direito a receber um complemento de renda igual a 30% da diferença entre aquele patamar e a sua renda. O projeto detalhava as condições para sua implantação e também a viabilidade de seu financiamento². Foi aprovado com o voto de todos os partidos e abstenção de apenas quatro dos 81 senadores. Recebeu aplausos generalizados e o então líder do PSDB, senador Fernando Henrique Cardoso, se pronunciou afirmando ser o PGRM “uma utopia realista, com os pés no chão”. O projeto foi enviado à Câmara dos Deputados e recebeu parecer favorável na comissão de Finanças e Tributação. Mas nunca chegou a ir à votação no plenário.

Depois de 6 anos e muita manobra para obstruir a tramitação do projeto Suplicy no Congresso, o governo finalmente adere à proposta, apoiando porém um outro projeto, diferente e de abrangência muito mais limitada. Em 3 de dezembro de 1996, a Câmara dos Deputados aprova, com algumas modificações, o projeto de Renda Mínima de autoria do Deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS). O projeto de lei foi encaminhado ao Senado, aprovado em novembro de 1997 e sancionado pelo Presidente da República em 10 dezembro de 1997. O projeto autoriza a União a apoiar os municípios que instituírem programas de renda mínima associados a ações sócio educacionais, financiando 50% dos seus custos; mas beneficia somente aqueles cuja renda e arrecadação per capita forem menores do que a média do estado. Na avaliação do Senador Suplicy, “isso exclui cerca de 40% dos municípios em cada estado, mesmo que tenham maior número de famílias carentes”, além de definir uma fórmula que fixa benefícios muito pequenos³.

O projeto Suplicy não passou. No entanto, é dele o mérito de ter colocado a proposta na pauta no debate público brasileiro. É um projeto que suscitou e suscita dúvidas e controvérsias quanto à sua concepção, sua eficácia no combate à pobreza e quanto à sua viabilidade. Mas o fato é que até mesmo pelo debate e polêmica que provocou, o projeto Suplicy terminou por se constituir em referência importante nos anos que seguiram à sua votação no Senado.

¹ * Docente do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo e pesquisadora do Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania; membro do Conselho de Administração do Instituto Pólis

² O PGRM seria implantado gradualmente, atingindo nos primeiros anos apenas as pessoas com mais de 60 anos; a faixa de idade a ser coberta seria ampliada anualmente até atingir, após 8 anos de execução, toda a população alvo do programa. Cf. Suplicy & Buarque, 1997.

³ Suplicy, Eduardo. O reconhecimento da renda mínima. Folha de São Paulo, 21/10/97, p. 1-3

Lembremos que depois de 1991 muita coisa aconteceu nesse país. O ano de 1992 foi marcado pelo Movimento pela Ética na Política, terminou com o impeachment do presidente Collor e a movimentação cívica brasileira desaguou no ano seguinte na Campanha Nacional Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, a chamada Campanha da Fome, como ficou popularmente conhecida. No correr de 1993 e 1994, os comitês se multiplicaram por todo o território nacional, organizaram perto de 3 milhões de pessoas e mobilizaram 30 milhões de brasileiros em alguma forma de apoio e contribuição. Além de suas realizações concretas, o que parecia de fato uma novidade na história desse país era um debate feito em fóruns diversos (das universidades às ONGs, passando por empresários, técnicos, funcionários públicos e profissionais liberais) que colocava em pauta a dimensão ética envolvida no problema da miséria, interpelando a opinião pública no seu senso de responsabilidade pública e obrigação social. De fato, a Campanha desencadeou um amplo debate que mobilizou técnicos e especialistas de diversas áreas, lideranças políticas e representantes de governos locais, sobre as difíceis relações entre economia e direitos, políticas sociais e qualidade de vida. Em torno do problema da fome, tudo era então discutido em um debate que ganhou lugar nas páginas centrais da grande imprensa: questões relativas à produção e distribuição de alimentos, as relações entre saúde e nutrição, tecnologia e desenvolvimento local, soluções para as mazelas das políticas sociais existentes ou então possíveis políticas sociais alternativas envolvendo o tema das parcerias Estado-Sociedade, o papel da iniciativa privada e também das organizações não-governamentais. Naqueles anos, a questão da pobreza foi decididamente projetada no centro do debate político, e esse talvez tenha sido o maior feito da Campanha da Fome.

Mas também é preciso dizer que mais do que a acolhida generosa da população brasileira⁴, a promessa da Campanha da Fome ia além, muito além, de um apelo genérico à solidariedade dos brasileiros, pois estava conectada, e isso muitas vezes deixa-se de enfatizar, com o que talvez tenha sido, na história recente do país, a tentativa mais séria e articulada, não apenas de combate à fome em seus aspectos mais urgentes e emergenciais, mas de enfrentamento da pobreza. Alimentação como bem público e direito universal foi o princípio que regeu a criação, em abril de 1993 (Governo Itamar Franco), do Conselho de Segurança Alimentar, o CONSEA, com a participação de 21 membros da sociedade civil e 9 de representantes governamentais⁵. A parceria democrática entre Estado e sociedade foi definida como princípio norteador e item programático de planos de ação. E o objetivo era a elaboração de uma proposta orgânica de combate à fome que fosse além das costumeiras políticas emergenciais e assistenciais (distribuição de

⁴ Pesquisa do Ibope, realizada em 1994, mostrou que 68% da população tinham conhecimento da campanha e que 32% participavam dela de alguma forma.

⁵ Conforme esclarece Flavio Valente (1997), o CONSEA surge como resultado do processo de negociação entre o movimento (pela Ética na Política), um dos principais atores na articulação da campanha cívica pelo impeachment, o Movimento pela Ética na Política...lança as primeiras sementes da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que vai ser o grande parceiro civil no CONSEA. Em 1993, em paralelo à criação do CONSEA, e em sintonia com as demandas da sociedade civil, o governo federal, de forma absolutamente inédita na história do país, reconheceu o círculo vicioso formado pela fome, a miséria e a necessidade de legitimação junto à sociedade civil, abriu amplas perspectivas para a construção de mecanismos concretos de parceria entre setores da sociedade civil organizada e setores governamentais interessados em enfrentar os graves problemas sociais enfrentados pela sociedade brasileira.

alimentos, por exemplo) e enfrentasse questões relativas à produção e distribuição de alimentos, passando pelo difícil problema do acesso à terra e também alternativas de geração de renda e desenvolvimento local. Em junho de 1994 foi realizada, em Brasília, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar com a participação de mais de 2000 delegados vindos de 26 Estados e do Distrito Federal, indicados a partir de centenas reuniões e conferências preparatórias nos estados e municípios brasileiros. Comitês da Ação da Cidadania organizados por empresas estatais, realizaram seminários e apresentaram contribuições; e as universidades públicas não ficaram, também, fora dessa mobilização: no Rio de Janeiro criaram o Fórum Permanente de Segurança Alimentar e as universidades paulistas realizaram um seminário no Campus da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) para elaborar propostas a serem encaminhadas na Conferência⁶. Além do próprio conceito de segurança alimentar, estava na pauta dos debates a relação Estado-sociedade, ações locais de cidadania, a questão agrária e o desenvolvimento rural, política agrícola, saúde, educação, geração de empregos e políticas de renda. Antônio Ibanez Ruiz, membro do CONSEA e representante do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras no Movimento pela Ética na Política, sintetiza, em artigo de abril de 1994, muito do que então era percebido como o sentido político inovador do evento: “a importância estratégica de todo esse processo que levará à conferência nacional é deixar muito claro que a discussão do que foi chamado de “segurança alimentar” passa por uma revisão profunda do atual modelo de desenvolvimento, substituindo-o por outro, que nasça desse amplo e intenso debate popular, e que permita o crescimento sustentável da economia, com equidade social. Isto implicará necessariamente a existência de políticas públicas integradas, traduzidas em medidas concretas nos vários campos da estrutura social, da educação à saúde, da habitação ao transporte, e, sobretudo, ao pleno emprego que assegure a todo homem, toda mulher, a todas as famílias, as condições mais dignas possíveis de existência⁷.”

Naqueles anos, sobretudo entre 1993 e 1994, a questão da pobreza estava decididamente na pauta do debate público. E mais: a novidade que isso representava na história do país era a projeção da pobreza como problema público – problema público não porque simplesmente todos falavam do tema, mas porque punha em foco as alternativas de futuro do país e porque em torno dela e a partir dela eram figurados e tematizados os desafios da cidadania e da construção democrática em uma sociedade desigual e excludente.

A Conferência Nacional de Segurança Alimentar não teve os desdobramentos esperados e o próprio CONSEA teve vida curta: entre as primeiras medidas do governo Fernando Henrique Cardoso, nos primeiros dias após a posse do novo presidente, em janeiro de 1995, o CONSEA foi extinto e substituído pelo Programa Comunidade Solidária, subordinado diretamente à Presidência da República, dirigido pela primeira-dama e composto por conselheiros escolhidos pelo próprio governo. O fato na época causou polêmicas e protestos entre todos os que então estavam envolvidos no CONSEA. Mas esse é um capítulo a parte, que exigiria uma outra discussão e muito mais espaço do que seria possível nos limites desse artigo, apesar de sua evidente relação com o tema que aqui nos interessa. Porém, e isso é o que importa aqui enfatizar, se é certo que os rumos

⁶ RUIZ, Antonio Ibanez. Cidadania e combate à fome. Folha de São Paulo, 28/07/1994, p.2-2.

⁷ RUIZ, Antonio Ibanez. A gente não quer só comida. Folha de São Paulo, 13/04/1994, p.1-3.s

que o país tomou a partir daí foram muito diferentes das promessas acenadas naqueles anos de intensa mobilização, também é verdade que as expectativas de cidadania continuaram operantes no âmbito da sociedade civil e alimentaram, como continuam alimentando, experimentos democráticos importantes, como será visto no artigo de Sílvia Caccia Bava que finaliza esta publicação. E é nesse cenário que devemos, em um primeiro momento, situar as propostas de programas de renda mínima que, a partir de 1995, começaram a polarizar atenções no cenário público nacional.

Não seria demais dizer que toda essa mobilização política na primeira metade da década não foi indiferente para o surgimento de uma nova sensibilidade pública para a urgência da questão social e, mais ainda, para a exigência de políticas conjugadas na gramática da cidadania, e não mais das velhas e conhecidas práticas assistencialistas e filantrópicas. Programas de Renda Mínima Garantida apareciam, nesse contexto, como uma alternativa viável e promissora em seus resultados. Assim, se é verdade que o projeto Suplicy não foi votado, a proposta não ficou encapsulada no Planalto. Em 1995 programas de renda mínima foram implantados no Município de Campinas (SP) pelo então prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB) e no Distrito Federal pelo governador Cristovam Buarque (PT). Em ambos os casos, o programa atinge preferencialmente famílias pauperizadas com crianças até 14 anos, condiciona a transferência de renda à frequência dos filhos nas escolas e, no caso de Campinas, a um conjunto de ações sócio-educativas envolvendo os filhos menores e o conjunto da família. A partir daí multiplicaram-se os projetos de lei. Em 1997 o programa já estava implantado em seis capitais (Salvador, Vitória, Belém, Natal, Boa Vista e Belo Horizonte), além de várias outras cidades como Ribeirão Preto (SP), Santos (SP), Londrina (PR). E outras 104 propostas estavam em fase de tramitação nos legislativos de 16 Estados e 88 municípios, a maioria concentrada em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro⁸.

O sucesso das experiências de Campinas e do Distrito Federal, e a repercussão que passaram a ter no cenário público nacional, além da evidente propagação da idéia e de programas semelhantes em todo o país, não deixaram o governo intacto. Programas de renda mínima associados a Bolsa-Escola passaram a fazer parte do repertório do Comunidade Solidária, o governo tomou iniciativas localizadas que foram objeto de ampla publicidade oficial na TV⁹ e conjugou esforços para acelerar os trâmites legislativos para a votação do projeto de lei que então contava com o seu apoio e que foi finalmente aprovado no final de 1997.

⁸ Na avaliação de Fonseca e Montali (1996:3), essas iniciativas parecem fundamentalmente relacionadas com o recrudescimento da pobreza a partir dos anos 80, com a ampliação dos recursos municipais assegurada pela Constituição de 1988 e a descentralização das responsabilidades pelos programas sociais, e com experiências de baixa efetividade com programas sociais centralizados. Estes elementos, associados à referência propiciada pelo projeto do Senador Suplicy, parecem ter contribuído para que esta política social venha sendo implantada pelos municípios.

⁹ O governo federal criou um programa restrito, objeto de ampla publicidade oficial na TV, para prover uma renda mínima às famílias pauperizadas nas carvoarias de Mato Grosso do Sul, nas plantações de sisal na Bahia e nas de cana-de-açúcar em Pernambuco; condicionados à manutenção das crianças nas escolas, esses programas têm também como objetivo declarado o combate ao trabalho infantil e o incentivo à escolarização.

O que seis anos antes podia ser considerado, por uns e outros, como uma extravagância bem intencionada do senador petista, em 1997 parecia consagrar-se como política social viável e sustentada por um amplo apoio vindo das posições as mais diferentes no arco de opções políticas e partidárias no cenário nacional. Mesmo que em versões muito diferentes da proposta original, o Programa de Renda Mínima está em pauta da cena pública brasileira, faz parte da realidade de muitas cidades e já compõe o vocabulário político da vida nacional. O fato é que os programas de renda mínima parecem ter conseguido a façanha de articular um poderoso consenso sobre a sua validade no rol das políticas sociais. A aprovação do projeto de lei no final de 1997 e sua sanção pelo presidente FHC parecem ter selado algo como um unanimidade da proposta “governo e oposição começam finalmente a convergir para um programa de complementação de renda condicionada à educação”. Foi nesses termos que um analista da Folha de São Paulo registrou o que então ainda seria a próxima votação do projeto de Renda Mínima no Senado, enfatizando ainda que “a tese vem sendo considerada por setores do próprio governo como um ‘ovo de Colombo’ ou o ‘Plano Real’ da área social”¹⁰.

Consenso e unanimidade? Será mesmo? Mas então qual a virtude dessa proposta que consegue fazer convergir posições tão diversas e divergentes no cenário nacional? Poderíamos talvez argumentar que isso tem a ver com a própria urgência da questão social no Brasil. Aqui, a pobreza é tão grande e tão escandalosa, que só podem mesmo receber aplausos iniciativas que prometem romper com conhecida e histórica omissão ou descaso das políticas governamentais em relação ao problema social. Para uma versão não otimista e talvez não tão ingênua, seria possível dizer que essa unanimidade é retórica e o consenso, ilusório – não há como não suspeitar de uma encenação pública e de uma pirotecnia política que neutralizam as diferenças e divergências entre as proposta em discussão, as experiências já em curso e a versão oficial do programa de renda mínima.

Mas entre a urgência de soluções e o teatro armado em torno do projeto oficial do governo, há também as ambivalências e ambigüidades internas à própria proposta, em suas várias e diferentes versões. Sem querer dar conta de todas as questões envolvidas nessa discussão, vale a pena chamar a atenção para algumas delas, as mais polêmicas e problemáticas, que vêm sendo apontadas no debate atual.

¹⁰ Castanhêde, Eliana. Programa aproxima governo e oposição. Folha de São Paulo, p.1-2, 12/10/1997.2

Como bem nota Aldaiza Sposati (1996:44), os programas de renda mínima “transferem uma dada quantia de remuneração para que seja transformada pelo cidadão, através do mercado, em resolução de uma necessidade. Não se trata de transferência de um bem como uma cesta básica, ou pagamento de um aluguel ou qualquer benefício, mas de ampliar a capacidade de consumo e acesso do cidadão a cobertura de uma necessidade através de aquisição ou compra. Este caráter faz com que propostas de renda mínima sejam combinadas quer com políticas liberais, quer com políticas de caráter social-democrático, já que no limite não rompem com os interesses do mercado”. O pressuposto é que a posse de um determinado patamar de renda haverá de promover (ou ajudar a promover) a autonomia dos indivíduos ao garantir o consumo necessário à sua sobrevivência e estimular uma inserção produtiva no mercado de trabalho.

Mas é esse mesmo pressuposto que arma o terreno das ambivalências e ambigüidades. De um lado, se bem é certo que autonomia e liberdade são valores preciosos a serem defendidos por todos e para todos, todo o problema está no modo como é entendida. Amartya Sen (1993), economista indiano e crítico contundente das políticas sociais convencionais, liberais ou social-democratas, chama a atenção para o viés reducionista (e utilitarista) que caracteriza essas políticas, que operam no pressuposto de que bem-estar individual e qualidade de vida são algo que se reduz à posse e distribuição de um conjunto de bens e rendas. O problema, diz Sen, é que a partir desse pressuposto não se tem como refletir sobre as condições que permitem (ou não) aos indivíduos converter renda e bens na capacidade de escolher e efetuar formas de vida e modos de ser considerados válidos e valiosos¹¹. Ainda: esse pressuposto termina por elidir a questão crucial da responsabilidade pública no sentido de “promover as capacidades humanas” (Sen, 1991), o que supõe um conjunto multifacetado de políticas sociais, bem como a abertura de espaços democráticos nos quais a qualidade de vida, como valor e referência de formas

¹¹ (...) se se concebe a vida como um conjunto de atividades e modos de ser que são valiosos, a avaliação da qualidade de vida toma a forma de uma avaliação dessas efetivações e da capacidade de efetuar-las. Essa avaliação não pode ser feita levando-se em conta apenas as mercadorias ou rendimentos que auxiliam no desempenho daquelas atividades, e na aquisição daquelas capacidades, como ocorre na aferição da qualidade de vida baseada em mercadorias (envolvendo uma confusão entre meio e fins) (...) A tarefa consiste em avaliar as várias efetivações na vida humana, superando o que, num contexto diferente, embora relacionado, Marx denominou fetichismo da mercadoria. As efetivações terão, elas próprias de ser examinadas e a capacidade da pessoa de realizá-las terá de ser apropriadamente avaliada (...) os elementos constitutivos da vida são vistos como combinação de várias diferentes efetivações. Isso equivale a conceber a pessoa como ativa, por assim dizer, e não passiva ... Pode-se listar efetivações elementares, como evitar a morbidade ou a mortalidade, alimentar-se adequadamente, realizar movimentos usuais, etc., até muitas efetivações complexas tais como desenvolver o auto-respeito, tomar parte da vida da comunidade e apresentar-se em público sem se envergonhar (...) Uma efetivação é uma conquista de uma pessoa: é o que ela consegue fazer e ser. (Sen, 1993:315)

de vida que valham a pena serem vividas, possa ser debatida e ser alvo da escolha e deliberação política.

Para colocar a questão em termos mais concretos, e mais sintonizados com as questões que aqui nos interessam, o pressuposto do mercado deixa na penumbra a teia de relações e condições que geram pobreza e exclusão social, tudo se reduzindo, e sendo assim entendido, à falta de renda e de acesso a bens e serviços. Nessa perspectiva, a pobreza é aquilo que escapa ao mercado, diz respeito aos indivíduos que não podem ou não têm condições de se adequar à racionalidade da economia e atender às suas exigências de desempenho e eficácia. E é por isso mesmo residual. As assimetrias de poder no interior do mercado e as iniquidades que aí são engendradas são assim neutralizadas como questões que dizem respeito aos direitos e a princípios de igualdade e justiça a serem negociados (e disputados) no terreno mesmo dos conflitos sociais. São neutralizadas pois, no interior do diagrama liberal, essas iniquidades não se constituem como problema que exige a mediação dos direitos, da representação coletiva e da difícil negociação entre interesses conflitantes – diz respeito tão somente aos “azares da vida” com o quais cada um tem que lidar e aprender a lidar a partir de sua própria vontade, habilidade e empenho (Ewald, 1985). Na melhor das hipóteses, trata-se de garantir aos indivíduos condições para disputar seu lugar no mercado, posto este como locus de modernização e modernidade, geração de riqueza e bens que cada qual poderá e deverá se apropriar conforme suas capacidades e qualificações. Essa é a definição quase canônica do liberalismo clássico. E está no centro da reorganização neoliberal hoje proposta para as políticas sociais. É sob essa ótica que a transferência de renda, aí incluindo os programas de renda mínima, é defendida como estímulo para a integração dos indivíduos no mercado e é nesses termos que seletividade e focalização são definidos como alternativa à perspectiva universalista dos direitos sociais. Não por acaso, portanto, essa cisão entre economia e equidade, mercado e direitos está também no centro das principais críticas endereçadas aos programas de renda mínima.

Para Rosa Maria Marques (1997:187), embora os programas de renda mínima, tal como vêm sendo propostos no Brasil, possam ter efeitos distributivos, continuam sendo políticas compensatórias que apenas atenuam os efeitos mais perversos da pobreza e desigualdade social. Não enfrentam o difícil e polêmico problema do sistema de proteção social em um cenário de transformações econômicas que geram desemprego, precarização do trabalho e exclusão social. E deixam inteiramente à margem o urgente debate sobre alternativas capazes de alterar o quadro sócio-econômico responsável pelos baixíssimos níveis de renda de milhões de trabalhadores. Por isso mesmo, “embora a proposta de renda mínima tenha o mérito de levantar os problemas da desigualdade de renda e da pobreza absoluta, na essência não se diferencia das políticas tradicionalmente realizadas na esfera assistencial. (...) Num país onde os governos primam por colocar em segundo plano o crescimento do emprego e a desconcentração de renda, iniciativas desse tipo atenuam a desigualdade social e garantem um certo nível de sobrevivência enquanto outras alternativas mais efetivas não são postas em prática”.

A crítica de Marques na verdade faz eco a uma avaliação mais abrangente das políticas sociais nesses tempos de neoliberalismo vitorioso. Como bem nota Laurel (1994) ao comentar a experiência mexicana, políticas de combate à pobreza, aí incluindo programas de transferência de renda, são não apenas compatíveis com políticas neoliberais, como são a sua contrapartida necessária e mesmo incentivada como políticas compensatórias necessárias para atenuar a tragédia social provocada pela reestruturação conservadora e excludente da economia e do Estado. Para críticos mais radicais da proposta de renda

mínima, a adesão que vem recebendo por parte das forças de esquerda carrega a suspeita de uma demissão política ou impotência para formular alternativas conseqüentes ao atual cenário de exclusão e pobreza crescentes. Essa é uma discussão que corre abertamente nos países europeus, em particular na França que implantou, já em 1988, a chamada Renda Mínima de Inserção. Para Rosanvallon & Fitussi, a alocação de uma renda mínima para indivíduos em situação de pobreza e exclusão social, pode ser louvável do ponto de vista do dever de solidariedade, mas tem o efeito de colocar a questão do trabalho fora da cena política - “é como se estivesse liberando a sociedade de garantir a todos os cidadãos um trabalho como seu direito”. Se é verdade que a alocação de uma renda mínima garantida traduz um compromisso público de enfrentamento da exclusão social, também é verdade que as propostas em pauta e as experiências em curso terminam por “dispensar o funcionamento do mercado de toda obrigação social” e sacramentam o princípio ultra-liberal da dissociação entre o econômico e social. As propostas de renda mínima, dizem os autores, traduzem uma espécie de “utopia da resignação” e não enfrenta a questão, essa sim decisiva, do direito ao trabalho e da exigência, hoje, de se reinventar “formas de equivalência de proteção em uma economia cada vez mais fragmentada”. Para Theret (1994:60), os atuais defensores, à esquerda, de programas de renda mínima partilham da convicção de que desemprego e exclusão social são inevitáveis, e que não há nada a fazer a não ser atenuar as conseqüências societárias mais danosas; na medida em que não enfrentam a questão do trabalho e do mercado, terminam por convergir com os pressupostos neoliberais, promovem uma “forma modernizadora da antiga assistência aos pobres” e criam a ficção de um direito – direito a uma renda mínima -, que é ilusório porque essa renda cria um vínculo social fora das relações de trabalho, sem base e força portanto para criar prerrogativas reais dos indivíduos perante o Estado (e a sociedade)¹².

Se as ambivalências dos programas de renda mínima tem a ver com o horizonte (neo)liberal no qual transitam, no caso brasileiro há ainda uma outra questão que concerne à história e tradição de um país no qual, no correr das décadas, jamais se conseguiu conquistar e consolidar padrões de vida e de civilidade garantidos para todos e considerados como patamares mínimos a baixo dos quais um país não merece ser chamado de civilizado. É o que a literatura especializada chama de “mínimos sociais”: consubstancial à construção de políticas universalistas de proteção social, a definição de mínimos sociais significa que um dado conjunto de bens e serviços compõe patamares sociais assegurados a todos os cidadãos (Draibe, 1990); não se trata portanto, longe disso, de “mínimos de pobreza”, mas da definição de “padrões civilizatórios que a sociedade supõe garantir” (Sposati, 1995). É portanto uma conquista da cidadania. E supõe a mediação democrática para que, nos espaços de representação e negociação política, seja possível estabelecer os padrões de vida mínimos de vida assumidos como compromisso público de garantia de direitos e prerrogativas de indivíduos e grupos sociais (Faleiros, 1996). No Brasil, essa conquista ainda está muito longe de ser alcançada. Foi

¹² É preciso esclarecer que o debate francês vai muito além das questões aqui referidas. A rigor, é uma experiência e um debate sem equivalência com a situação brasileira, pois na sociedade francesa não se trata tão simplesmente de um enfrentamento da pobreza, mas da construção de novas figuras de direitos e cidadania em um cenário de transformações que romperam a equação até recentemente em vigor entre trabalho, renda e proteção social. É um debate centrado na assim chamada “crise da sociedade do trabalho”: a questão é polêmica, as divergências são grandes e dizem respeito ao modo como se concebe e se diagnostica essa crise e as alternativas possíveis.

uma promessa da Constituição de 1988, promessa mais do que nunca ameaçada nos dias que correm pela reestruturação conservadora, já em curso, da economia e do Estado.

O fato é que longe de se pautarem por critérios universais da cidadania, os programas sociais no Brasil sempre operaram com base em uma peculiar definição de “mínimos de pobreza”, sempre abaixo dos patamares elementares da sobrevivência e reprodução física dos indivíduos e famílias. Além dos valores irrisórios do salário mínimo e o escândalo do salário família¹³, vale lembrar ainda a renda vitalícia garantida a idosos e deficientes físicos: direito sacramentado na Constituição de 1988, o que poderia ter sido um antecedente virtuoso dos atuais programas de renda mínima, transformou-se em caso exemplar de como conquistas podem ser negadas ou desvirtuadas por conta de artifícios legais manipulados de acordo com conveniências e interesses na partilha dos recursos públicos¹⁴. O que era para ser uma política regida por critérios universalistas da cidadania virou um simulacro - caso exemplar de como, no Brasil, a exclusão se dá no modo mesmo como a lei é formulada, não nos seus princípios genéricos, mas nas formas de sua regulamentação, nos modos como tipifica situações e prescreve as condições para o acesso a direitos que em princípio a lei deveria garantir. O fato é que a definição do corte de renda mensal para o credenciamento desses indivíduos para o exercício de um direito constitucional é tão irrisório (renda mensal per capita de um quarto de salário mínimo) e os rituais de credenciamento tão complicados, burocráticos e vexatórios que a implantação do benefício realizou o que uma reportagem da revista *Veja* chamou, ao comentar esses e outros programas sociais, de “milagre de redução dos pobres”, uma espécie de “metodologia oficial” que consegue a proeza de fazer os pobres desaparecerem

¹³ “O salário família existente no Brasil, se não fosse de valor tão aviltante, exerceria este papel de uma remuneração extra de cobertura para cada filho de 0 a 12 anos. No caso, seria uma forma potencial de auxílio à criança para viver com sua família. Ocorre porém que no Brasil o valor do salário família é de R\$6,66 para famílias até 2 salários mínimos e de R\$0,95 para os que recebem acima desse ganho.”(Sposati, 1996:42)

¹⁴ “A Previdência Social estipulou em setenta anos a idade mínima para ter acesso a esse benefício e a fronteira da pobreza em um quarto do salário mínimo, inferior à fronteira da indigência de um salário mínimo, considerada por organismos internacionais, como as Nações Unidas. Dos 3,8 milhões de idosos abaixo da linha da pobreza (ou linha de indigência, na definição dos organismos internacionais) foram enquadrados nas condições da previdência social e cadastrados para acesso à renda mensal vitalícia apenas 500.000 pessoas em 1997, chegando-se à decisão final de que apenas cerca de 200.000 pessoas, entre idosos e deficientes, serão atendidos neste ano! Isso implica descumprir a regulamentação recém estabelecida pelo próprio governo, reduzindo um direito constitucional ao manejo discricionário de magros recursos para um número de idosos e deficientes indigentes, ou “pobres” no conceito do governo. A renda mensal vitalícia, benefício que sintetiza a rede de proteção aos deficientes e idosos “informais” não-rurais, de mais de setenta anos (que tenham milagrosamente sobrevivido com renda de um quarto de salário mínimo) era, de fato, o único benefício assistencial reconhecido como direito de cidadania. Este governo o repôs na vala comum dos gastos assistenciais de caráter discricionário, pela limitação extremada das condições de acesso e do número de indigentes efetivamente assistidos.” (Lessa et alii, 1997:70).

do cenário oficial pois são poucos os que conseguem se credenciar para o acesso aos benefícios distribuídos pelo governo¹⁵.

São situações como essas, recorrentes em nossa história, que fazem ver que o estabelecimento de mínimos sociais “é mais do que um ato jurídico ou formal, pois exige um outro estatuto de responsabilidade pública e social” (Sposati, 1995). Ainda: depende ou dependeria de uma medida, que não é técnica pois é uma referência de valor, negociada publicamente como referência para definição dos direitos mínimos a serem assegurados a todos os cidadãos. É portanto na ótica de uma cidadania ampliada e sob a égide de uma noção de responsabilidade pública no que diz respeito a padrões de vida e civilidade que se pretende válidos para todos, que programas de renda mínima poderiam cumprir sua promessa de incorporar, incluir e promover o sentido de autonomia e auto-realização de cidadãos em situações de ameaça à dignidade de suas pessoas.

O problema é que essa medida não existe, e nunca existiu. E na ausência de uma medida comum, partilhada como referência de valor, quanto aos patamares de qualidade de vida a serem garantidos a todos, a definição da faixa de pobreza em que os programas atuam ou pretendem atuar, bem como os valores dos benefícios a serem distribuídos, só podem mesmo variar no interior de uma escala em tudo arbitrária de critérios, por mais fundados tecnicamente que sejam (ou por mais que seus proponentes e os legisladores acreditem que esses critérios sejam objetivos e tecnicamente fundados), tudo se reduzindo ou parecendo se reduzir a uma combinação de critérios supostamente científicos para definir a pobreza (qual é a linha da pobreza? Quais são os patamares de indigência? Qual o montante de valor que os indivíduos e famílias precisam para sair desses patamares?) e o cálculo de custos e viabilidade financeira. Sem essa referência publicamente debatida e negociada quanto aos mínimos sociais a serem construídos e garantidos como compromisso público, os programas de renda mínima terminam por transitar em uma frágil fronteira na qual o direito a uma vida digna facilmente se transforma ou pode se transformar no que Sposati bem definiu como esmola institucionalizada¹⁶. O fato é que os programas de renda mínima atuam nesse pantanoso terreno em que a tradição excludente cobra seus tributos, transformando direitos em ajuda e cidadãos em indivíduos carentes, tipificados como tais por critérios legais que definem, burocrática e arbitrariamente, a partilha entre pobres e não pobres, indigentes e não indigentes.

¹⁵ “A paisagem social do país continua povoada por mendigos nas calçadas e meninos nos sinais de trânsito, mas pelo menos nos papéis da burocracia pública, os miseráveis parecem um grupo em extinção. Examinando-se os programas sociais de combate à miséria, constata-se que os critérios para definir quem está na pobreza e tem direito à ajuda oficial são tão miseráveis que é difícil encontrar um brasileiro pobre o bastante para ser incluído nesses programas. O milagre da redução dos pobres virou metodologia oficial em programas oficiais dos municípios, dos estados ou do governo federal.” Veja. Procura-se um miserável, no. 1440, pp.66-69, 17/04/1996.

¹⁶ Ao analisar um conjunto significativo de projetos de lei que instituem programas de renda mínima, Aldaiza Sposati (1996:49) mostra que “(...)legisladores parecem, na sua maioria, considerar que meio salário mínimo, ou R\$66,00 por pessoa/mês ou pouco mais de R\$2,00 é a linha de corte para inclusão ou elegibilidade o programa de subsídios. Há uma tendência, porém, de rebaixamento deste valor, fazendo dos subsídio quase que uma forma de esmola institucionalizada. Até porque, na grande maioria, as propostas definem como benefício o pagamento do diferencial entre o ganho e um teto estabelecido, de forma integral ou percentual.”

É preciso dizer desde logo que as questões aqui levantadas não têm o sentido de negar a pertinência de programas de renda mínima garantida. O que se pretende é chamar a atenção para o fato de que os programas de renda mínima circunscrevem um terreno, não de consensos, mas um terreno polêmico, de dilemas e de desafios que podem nos dar uma cifra para avaliar as diferenças entre as diversas propostas e experiências já em curso. Circunscrevem sobretudo um campo de disputa sobre os significados de direitos e cidadania. Disputa que não está no plano das querelas abstratas ou acadêmicas, pois tem a ver com as dimensões pragmáticas da vida política e aos modos como programas sociais são concebidos e operacionalizados nos seus locais de atuação.

É nesse horizonte de problemas que as perguntas fundamentais podem ser formuladas e que vão além das definições supostamente técnicas sobre os modos mais ou menos eficazes, mais ou menos viáveis de implantação desses programas. A questão é política, inteiramente política: até em que ponto os programas de renda mínima se mantêm no terreno de políticas residuais e apenas compensatórias, ou conseguem se realizar como instrumentos de políticas sociais pautadas por critérios universais de cidadania? Até que ponto reafirmam o pressuposto miserabilista dos “mínimos de pobreza” que até agora vem regendo os programas sociais, ou são pautados por padrões de civilidade, os “mínimos sociais”, a serem conquistados e negociados como conjunto de direitos a serem garantidos a todos? Até que ponto a autonomia que se pretende promover com a transferência de renda para indivíduos ou famílias, se reduz ao pressuposto possessivo liberal (a liberdade entendida estritamente como a posse de bens e renda), ou consegue se efetivar como capacidade (e liberdade) para escolher e realizar formas de vida consideradas valiosas e válidas de serem vividas? E até que ponto essa suposta autonomia que os programas devem promover, se reduz ao pressuposto de que os destinos das vidas desses indivíduos e famílias é algo que diz respeito apenas às circunstâncias de suas vidas privadas, ou essa promoção interpela um sentido de responsabilidade pública capaz de garantir o conjunto de condições (econômicas, institucionais, políticas) sem as quais essa liberdade de escolha não é mais do que uma ficção?

– III –

Se os programas de renda mínima circunscrevem um terreno de disputa, é importante notar que as questões aqui colocadas atualizam desafios que não são de hoje. Na verdade, trata-se da atualização de um campo de conflitos que vem se armando desde o início dos anos 80 e que tem na Constituição de 1988 um marco importante.

Para ficar apenas nos exemplos que interessam mais de perto ao tema aqui em discussão, lembremos os embates em torno no novo texto constitucional. Ao definir um sistema de Seguridade Social que incorpora Previdência, Saúde e Assistência Social, a nova Constituição acenou com a promessa de incorporar à cidadania uma maioria que, à margem do mercado formal de trabalho, sempre esteve fora de qualquer mecanismo de proteção social. Esse é o terreno no qual transita cerca de metade ou mais da população trabalhadora, entre desempregados e trabalhadores do mercado informal, sem contar com as crianças, idosos e mais todos os que, por razões diversas, estão fora do mercado de trabalho. Para falar apenas da população trabalhadora, os dados são impressionantes: em 1990, estimava-se que entre o desemprego e o trabalho no mercado informal, cerca de 52% da população ativa estavam desprovidas de qualquer garantia e proteção social (PNAD, 1990), formidável contingente de trabalhadores que vem sido crescendo, nos últimos anos, dos novos excluídos do mercado de trabalho por conta do efeito conjugado

de crise econômica e reestruturação produtiva, chegando, em 1995, a consideráveis 59,8% da população ativa.

Essa é uma gente desprovida de qualquer sistema público de proteção social. Mas é também uma gente, e isso é particularmente relevante para as questões que se pretende aqui enfatizar, que transita em um mundo social que “não existe” do ponto de vista legal. Não existe pois à margem das regras formais da “cidadania regulada” (Santos, 1979) construídas no estreito figurino corporativo da tradição getulista e que, apesar de todas as mudanças por que passou o país nas últimas décadas, mantém operante o princípio excludente montado nos anos 30. Não deixa de ser espantosa uma arquitetura institucional que mantém e sempre manteve mais da metade da população fora e à margem do “Brasil legal”. Fora e à margem do “Brasil legal”, porém submersa em uma intrincada e obscura rede de relações que articula, à margem do mundo público das leis, miríades de organizações filantrópicas e o próprio Estado¹⁷.

Esse é o “universo da pobreza”, não porque toda essa população viva sempre e necessariamente em condições de pauperização ou miséria. Mas porque é o avesso do “mundo do trabalho” onde vigoram as regras formais do contrato de trabalho, os direitos a ele indexados e as proteções garantidas pelo Estado contra os riscos do trabalho e da vida - acidentes de trabalho, doença e invalidez, maternidade e orfandade, além das garantias e proteções negociadas por organizações sindicais nas convenções coletivas de suas respectivas categorias. E porque constitui o terreno de atuação das organizações de filantropia e benemerência que montaram, no correr das décadas, uma trama fragmentada e descontínua de serviços e programas sociais que promovem “iniciativas morais de ajuda ao necessitado, que não produzem direitos e não são judicialmente reclamáveis.” (Raichelis 1997:7)

Retirar os programas sociais da esfera da benemerência, colocá-los na ótica dos direitos e sob a égide de políticas públicas pautadas pelos critérios universais da cidadania, romper com a invisibilidade e fragmentação em que sempre foram mantidos e organizar fóruns públicos de representação, abertos à participação da sociedade civil, foi um embate que mobilizou e continua mobilizando forças sociais diversas com o objetivo de inscrever direitos e prerrogativas no texto legal, abrir um debate público sobre os “mínimos sociais” a serem garantidos através de políticas públicas abrangentes e promover um conjunto de programas, projetos e serviços sociais capazes de garantir “certezas e segurança que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais” (Sposati 1995:24). A Constituição de 1988 acenava, assim, com a promessa de colocar o enfrentamento da pobreza no centro mesmo das políticas governamentais e de retirar portanto os programas sociais dessa espécie de limbo em que foram, desde sempre, confinados – fora do debate público e da deliberação política, aquém da representação política e dos procedimentos legislativos já que submersos nessa obscura trama construída pelas organizações caritativas e filantrópicas.

Mais, muito mais, do que retórica política ou objetivos genéricos, os direitos defendidos e os princípios universais da cidadania circunscreveram um duro campo de disputas aberto ainda nos tempos dos debates constituintes, prolongando-se pelos anos 90 até os dias atuais. Parte considerável desses embates deu-se em torno da regulamentação da Leis

¹⁷ A propósito, ver Sposati, 1988 e PUC/CNAS, 1994

Orgânica da Assistência Social (Loas) e da criação de Fóruns e Conselhos de Assistência Social, propostos como espaços democráticos de representação, abertos à participação de organizações da sociedade civil para gestão compartilhada das políticas e programas de assistência social¹⁸. E para retomar as questões que dizem respeito mais de perto aos nossos temas, os embates em torno da construção dessa nova institucionalidade democrática deram-se grandemente em torno do que se entende ou pode se entender por “mínimos sociais”. A obstrução contra a sua formulação mais ampla e universal foi poderosa, e o exemplo já citado dos direitos dos idosos e deficientes é apenas um exemplo, talvez o mais evidente e conhecido. Como mostra Raquel Raichelis (1997:132-133), “a definição do corte de renda e idade como critérios para a concessão do benefício de prestação continuada foi o resultado de um duro embate político entre as forças organizadas da sociedade civil e os responsáveis pela política econômica do (então) governo Itamar”... e nesse embate prevaleceu “a ótica liberal conservadora do critério de menor elegibilidade, do teste de meios constrangedores e da seletividade das categorias consideradas ‘merecedoras’¹⁹. Cinco anos depois da regulamentação da Loas, os benefícios, serviços e programas de enfrentamento à pobreza previstos no texto legal não foram implantados, o governo insiste em reduzir ainda mais a cobertura dos benefícios aos idosos e deficientes²⁰ e a política de redução dos gastos públicos vem sistematicamente degradando a qualidade dos serviços já existentes, e isso “num momento em que a população empobrecida recorre cada vez mais aos serviços públicos gratuitos para enfrentar a sobrevivência” (Yazbeck, 1995:12).

Apesar das obstruções e derrotas nas negociações em torno dos princípios norteadores da Seguridade Social, é importante no entanto notar que, aos poucos, de modo desigual e não sem dificuldades e obstáculos de todos os tipos, os Conselhos e Fundos de Assistência Social, previstos no texto legal, vêm sendo implantados em muitos estados e

¹⁸ A regulamentação da Loas aconteceu 4 anos depois (em 1992) de promulgada a nova Constituição – e essa demora já é registro evidente das dificuldades e embates para inscrever e formalizar no texto legal os princípios de cidadania previstos na Constituição de 1988. Como mostra Maria Carmelita Yazbek (1995:13), “a Loas é resultado de um amplo movimento da sociedade civil organizada, é resultado de mobilizações e negociações que envolveram fóruns políticos, entidades assistenciais e representativas dos usuários dos serviços de assistência social como idosos, portadores de deficiência, crianças e adolescentes, trabalhadores do setor, universidades, ONGs e outros setores comprometidos com os segmentos excluídos da sociedade”.

¹⁹ “Uma das principais questões que vem mobilizando os Conselhos e Fóruns de Assistência Social em todo o país relaciona-se à definição do corte de renda e de idade relativos ao benefício de prestação continuada a idosos e deficientes físicos” ... Mas “o procedimento adotado tem impedido, na prática, que seja cumpridas as próprias metas definidas pela Secretaria Nacional de Assistência Social” (Raichelis, 1997:131, nota 1).

²⁰ Conforme reportagem da Folha de São Paulo, é intenção do atual governo reduzir ainda mais a cobertura desses benefícios, através de uma Medida Provisória que altera as regras de acesso. O argumento oficial é que o número de candidatos ao benefício superou as expectativas e que não há recursos para tanto. E mais: o argumento oficial é que esse aumento decorre do fato dos requisitos que determinam o perfil do beneficiado serem muito flexíveis e permitirem que idosos e deficientes com renda per capita superior a R\$30,00 mensais recebam a ajuda (Folha de São Paulo, “Governo deve reduzir ajuda a deficiente e idoso carente”, 11/07/97).

municípios brasileiros. Apesar de serem poucos os que estão de fato funcionando²¹, representam a abertura de mediações democráticas que prometem dar continuidade e desdobramentos aos debates e embates em torno dos princípios cidadãos para a implantação de programas e serviços sociais. E sendo assim, esse campo de conflito, estruturado em âmbito nacional, encontra-se e converge com uma dinâmica societária também atravessada por uma nova conflituosidade que, nos anos recentes, se desdobrou, como conquista de cidadania, na construção de uma tessitura democrática na interface entre Estado e sociedade.

Como bem notou Faleiros (1996), a intensa mobilização social que marcou o país nos últimos anos terminou por atingir a tradicional clientela do Serviço Social. Moradores pobres das periferias da cidade, mulheres, negros, crianças e adolescentes, idosos e aposentados, vêm se mobilizando e se organizando, transformando-se por isso mesmo em sujeitos políticos que se pronunciam sobre as questões que lhes dizem respeito, exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e dissolvendo as figuras de pobres carentes e desprotegidos como sempre foram vistos na sociedade, para se imporem como cidadãos que exigem direitos. A partir do final dos anos 80, e mais intensamente nos anos 90, multiplicaram-se organizações de defesa dos direitos humanos e de luta contra formas diversas de discriminação e racismo; as lutas em defesa das crianças e adolescentes desdobram-se na implantação de conselhos de direitos e conselhos tutelares, e movimentos sociais se constituíram em interlocutores constantes nas Secretarias Sociais. E isso significa que o tradicional e obscuro universo da filantropia foi também sofrendo um processo de erosão pela existência desses vários fóruns de participação e representação, além de uma rede hoje bastante ampla e diversificada de organizações de prestação de serviços e de defesa dos direitos.

O fato é que esse processo organizativo, certamente desigual e muito diferenciado conforme cidades e regiões do país, ocorre em um terreno fertilizado pelos inúmeros movimentos sociais que, desde a década 70, fazem parte da realidade política das cidades. E nos anos mais recentes, como diz Aldaiza Sposati (1996:200), em belíssimo artigo com o sugestivo título “Desejos de São Paulo”, cresceram “as vocalizações por demandas, tendo por respaldo a efetivação dos direitos sociais propostos na Constituição de 1988”. E é nesse horizonte e a partir desse solo político, diz ainda Sposati, que será possível construir uma noção de qualidade de vida que traduza o reconhecimento de padrões básicos de dignidade a todos os cidadãos. Uma noção de qualidade de vida, portanto, que não se reduz aos indicadores estatísticos que medem renda, bens e serviços – indicadores hoje em dia especialmente celebrados (e instrumentalizados) para fazer crer que cidade e cidadãos estão hoje melhor do que no passado, que estabilidade financeira e a modernização econômica promovidos pelo Plano Real haverá de distribuir riqueza e promover bem-estar para todos. A construção de padrões civilizados de vida depende inteiramente da existência de espaços públicos que permitam que essas demandas, desejos de cidade, sejam publicizadas, articulem-se e fertilizem-se mutuamente de modo a ser possível estabelecer referências públicas e reconhecidas

²¹ Até 1997, em todos os 27 Estados da Federação já haviam sido criados Conselhos e Fundos de Assistência Social, de acordo com o prescrito na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). No âmbito municipal foram criados até esse ano 2.908 Conselhos e 2.467 Fundos. No entanto, dos 2908 conselhos municipais de assistência social criados, apenas 1859 (34%) estavam em funcionamento até 1997. Cf. RAICHELIS, 1997:8

como padrões básicos de dignidade a serem defendidos como exigência de cidadania. A exclusão social, enfatiza ainda Sposati, exige soluções pautadas na ética social. E por isso mesmo o desafio é “estabelecer uma ética de padrões básicos de dignidade a todos e constituir meios para que a cidade, suas vocalizações, se apropriem desse padrão, fazendo dele uma exigência” (p.207). Se é pelo ângulo dos movimentos sociais, as vocalizações da cidade, que é possível fazer essa aposta política, é também por esse ângulo que os problemas se explicitam no contexto de uma sociedade na qual a alteridade sempre foi recusada ou domesticada sob formas diversas de subalternização e tutela, sob circunstâncias políticas que obstam a construção de “fóruns catalisadores das diversas forças sociais”²² e que por isso mantêm os movimentos sociais fragmentados e insulados nos seus respectivos territórios de atuação.

Se essas mobilizações, e os desafios e impasses com que se defrontam, estão aqui sendo lembrados, é porque elas redefinem ou permitem redefinir esse obscuro terreno no qual sempre atuaram os programas sociais tradicionais. E nos fazem ver que as alternativas hoje propostas, como os programas de renda mínima, não atuam em um terreno vazio de perspectivas democráticas e cidadãs. E isso significa dizer que a reconstrução progressista da proposta depende grandemente da atualização e potencialização do horizonte de possibilidades que a “invenção democrática” dos últimos anos abriu na sociedade brasileira. Se é verdade que os programas de renda mínima têm em seu horizonte a construção de padrões dignos de vida, então é preciso reconhecer que esse esforço e também as dificuldades encontradas no meio do caminho, não correm sozinhos, traduzem em seus próprios termos os embates em torno dos “mínimos sociais” e os impasses para a construção democrática de noção de qualidade de vida reconhecida publicamente e incorporada pelos sujeitos políticos como exigência de cidadania²³.

Daí a importância da articulação dos programas de renda mínima com isso que aqui se denominou de tessitura democrática – que redefine ou promete redefinir os termos autoritários pelos quais sempre se deu, na história brasileira, a relação entre Estado e sociedade. As formas pelas quais essa articulação vem se dando é questão tratada nos artigos que compõem essa publicação. Não querendo portanto antecipar uma discussão que será pautada pelas circunstâncias concretas das experiências a serem analisadas, vale no entanto enfatizar, mais uma vez, que o maior ou menor sucesso desses programas vai além dos constrangimentos ou possibilidades “técnicas” a serem levados em conta pelos agentes sociais diretamente envolvidos na sua execução. Pois a questão é política e depende da ampliação do horizonte democrático de mobilização e ação conjugada de sujeitos políticos. E depende, sobretudo, da construção de uma noção de bem público e responsabilidade pública que tenha como medida o direitos de cidadania. O desafio - o maior de todos - diz respeito à construção de parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos. Sabemos muito bem que é esse o nó cego da tradição brasileira e que esse não é um desafio fácil de ser assumido. Mas é uma

²² No texto já citado, Aldaiza Sposati (1997) faz uma análise contundente, cuidadosa e detalhada, de como essas circunstâncias operam na cidade de São Paulo.

²³ Essa é ênfase insistente de Aldaiza Sposati em sua discussão, nos artigos já citados, sobre as alternativas democráticas para as políticas públicas de assistência social, aí incluindo os programas de renda mínima.

aposta política possível, se considerarmos o horizonte de possibilidades descartado nesse campo democrático em construção. Entre o pesado legado de uma tradição excludente e as mudanças em curso no país (e no mundo), é nesse campo democrático que será possível a construção de alternativas aos rumos selvagens da modernização conservadora já em curso no país.

Se essa é uma aposta possível, então é importante também reconhecer que é também pelo ângulo desse campo democrático em construção que os impasses atuais se qualificam. Em particular no que diz respeito aos programas de renda mínima, os desafios que aí se apresentam, ao mesmo tempo em que atualizam o pesado legado de nossa história, são também redefinidos – e dramatizados – em um cenário marcado pela pobreza e exclusão social crescentes, o sucateamento dos (desde sempre) precários serviços públicos e os arranjos neoliberais hoje propostos para as políticas sociais. E sendo assim, será importante ao menos pontuar, sem a pretensão de esgotar o assunto, algumas das questões a serem enfrentadas no cenário brasileiro contemporâneo.

– IV –

Resultados de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, divulgados no início de 1997, indicam que desde o início do Plano Real, a pobreza diminuiu, já que a porcentagem de pobres caiu de 33,3% em 1994 para 25,1% em 1996. Os 10% mais pobres foram os que tiveram maiores ganhos de renda no período, depois de sucessivas perdas durante os períodos inflacionários. De acordo com a análise oficial do Ipea, divulgada na grande imprensa, "os dois últimos anos registraram uma fase mais ou menos inédita da história brasileira estaticamente documentada, pois observamos um processo de crescimento econômico com distribuição de renda". Os 10% mais pobres foram os que tiveram maiores ganhos de renda no período e é isso que permite dizer, na avaliação do Ipea, que o Brasil passou nos últimos dois anos por uma "inequívoca" melhora do bem-estar social, comparável à ocorrida nos anos 60, época do "milagre econômico"²⁴.

Há algo de desconcertante nesses dados. Não correspondem ao que vemos pelas ruas e aos dramas de vida que presenciamos ou ouvimos falar. E não conjugam com outros dados, igualmente estampados na imprensa e divulgados em publicações mais ou menos especializadas: de acordo com dados do Dieese e Cesit, a desigualdade salarial vem aumentando por conta do baixo crescimento econômico e do aumento do desemprego²⁵; as últimas informações divulgadas pelo IBGE mostram que o problema do trabalho é hoje um dos mais graves problemas do país e que a população ocupada diminuiu sensivelmente de 1995 para 1996²⁶; dados do DataFolha, divulgados em 13 de julho de 1997, mostram que 59% da população brasileira estão à margem de qualquer mecanismo de ascensão social: é uma população que não tem 1o grau completo, tem renda familiar

²⁴ Folha de São Paulo. "Cai o número de pobres desde o Real". P.2-9, 28/03/97. A mesma análise é reiterada em artigo assinado pelo diretor de pesquisa do Ipea, sob o título O Real e a redução da pobreza. FSP, 29/06/1997, p. 2-2.

²⁵ Jornal da Tarde, 17/09/97, pg. 10-A.

²⁶ Folha de São Paulo, 13/11/97, p.3-6.

inferior a 10 salários mínimos, sofre intensamente o desemprego e a precarização do trabalho, concentra gente mais velha e com maior índice de aposentados. A esses, continua a reportagem, vêm se juntar os que estão descendo ladeira abaixo, perdendo renda, posições e chances de vida. Representam 14% dos brasileiros: é uma gente que tem padrão escolar acima da média e tem bens de consumo indicadores de situação social melhor, mas a renda familiar é inferior a 10 salários mínimos e a situação só piorou nos últimos tempos – são os assalariados e profissionais afetados pelas mudanças no mercado de trabalho²⁷.

Não se está aqui sugerindo que os dados sejam falsos ou manipulados pelos porta-vozes do governo para fazer de conta que está tudo indo muito bem no país – por mais que seja esse o discurso oficial do governo. Até porque, como vimos, há também informações em profusão mostrando o lado negativo das coisas. O problema está no fetiche dos números, de tal maneira que o debate (debate?) público sobre o problema social brasileiro parece ter se transformado numa batalha estatística. Muito diferente do debate que corria nos tempos em que a Campanha contra a Fome estava em evidência, entre 1993 e 1994, e menos intensamente no correr de 1995. Como vimos no início desse artigo, esse debate teve o grande mérito de colocar em pauta o sentido político inscrito no problema da pobreza: as responsabilidades envolvidas, as soluções possíveis e as alternativas a serem construídas pela ação conseqüente e vontade política.

Menos de dois anos depois de ter sido desencadeado, toda essa cenografia do debate público aparentemente se desfez. Questão por si só inquietante e intrigante pelo que sugere da tradição de um país em que as coisas parecem, nunca, ter continuidade, por conta de uma peculiar lógica política que produz algo como um curto-circuito na dinâmica política que vem “desde baixo”, da sociedade civil, provocando o “desacontecimento” do que então aparecia como novas realidades, novos fatos, novas possibilidades – afinal, hoje, quem se lembra do Consea e dos acalorados debates sobre “segurança alimentar” para reatar aqui com questões tratadas no início desse artigo? Quem se lembra ainda do vivo debate daqueles anos sobre políticas públicas alternativas para o enfrentamento da questão social brasileira? Por certo, o legado daqueles anos continua operante na sociedade e nos experimentos democráticos que vêm se dando, mesmo que fragmentaria e isoladamente em vários pontos do país – e essa será questão especialmente enfatizada nos vários artigos dessa publicação. O problema é que essas experiências tendem a ser privadas de sua potência política e também simbólica no sentido de pautar o debate público e construir uma medida que possa lhes dar envergadura e sentido político para além das suas circunstâncias locais mais imediatas. É o curto circuito a que se fez referência. E é sob esse prisma que, talvez, possamos avaliar o efeito devastador da atual corrosão dos direitos.

Além da evidente fragilização das condições de trabalho e de vida da maioria, a destituição dos direitos - ou, no caso brasileiro, a recusa de direitos que nem mesmo chegaram a se efetivar - significa também a erosão das mediações políticas entre o mundo social e as esferas públicas, de tal modo que estas se descaracterizam como esferas de explicitação de conflitos e dissenso, de representação e negociação; é por via dessa destituição e dessa erosão, dos direitos e das esferas de representação, que se ergue esse consenso que parece hoje quase inabalável de que o mercado é o único e exclusivo princípio

²⁷ Folha de São Paulo. “Excluídos são 59% da população do país”, 13/06/97.

estruturador da sociedade e da política, que diante de seus imperativos não há nada a fazer, a não ser a administração técnica de suas exigências, que a sociedade deve a ele se ajustar e que os indivíduos, agora desvencilhados das proteções tutelares dos direitos, podem finalmente provar suas energias e capacidades empreendedoras.

Trata-se assim de um encolhimento da cena política que tem, como efeito, a invisibilização das alternativas construídas na dinâmica conflituosa da vida social e o estreitamento do horizonte do possível e do pensável. A rigor, o que está em jogo é a demolição desse horizonte – horizonte de possíveis – por via de um aprisionamento da ação e pensamento políticos em um presente tramado pela lógica, percebida como inescapável, do mercado. E esse é o curto-circuito que se processa entre a dinâmica societária e o universo público da política. Pois as reivindicações de direitos e as ações políticas pautadas pelo reconhecimento de direitos, para além das prerrogativas e garantias demandados como conquista de cidadania, significam também, ou sobretudo, uma ampliação dos horizontes da invenção política e uma diversificação dos campos de experiências possíveis – para retomar a discussão de páginas atrás, foi essa ampliação e essa diversificação que a construção de uma tessitura democrática trouxe para a cena política brasileira. E é isso precisamente que vem sendo neutralizado nesses tempos de neoliberalismo vitorioso. É sobre essa neutralização que se ergue a convicção de que estamos diante de processos inexoráveis regidos pelas leis inescapáveis da economia que, tal como a lei da natureza (ou as leis de Deus) se subtraem à ação, à deliberação e à vontade políticas. E isso muda muita coisa no que se refere à questão social brasileira.

Se naqueles anos, entre 1993 e 1995, a pobreza aparecia no registro de um problema público que apelava para a mobilização e a imaginação política, agora, aparece em outro registro – e é isso que o fetiche dos números nos sugere: como fato irregovável e evidência dos efeitos lamentáveis e inevitáveis da modernização de uma economia integrada nos circuitos de um mundo globalizado. Figurando a pobreza como “dado” derivado de supostos imperativos inescapáveis da modernização econômica, o campo social é despolitizado e fixado como esfera que escapa à ação responsável pois inteiramente dependente dessa versão moderna das leis da natureza hoje associada à economia e seus imperativos de crescimento. É essa mesma despolitização que permite duas operações discursivas aparentemente opostas, mas ambas convergentes na idéia, hoje tornada consenso, de que nada há a ser feito no que diz respeito à questão social brasileira: seja afirmando a inevitabilidade da pobreza atual, seja querendo fazer crer que a estabilização da moeda (o Plano Real) e o crescimento da economia haverão, por obra das virtudes internas do próprio mercado, de dar conta da tragédia social.

Mais do que as circunstâncias mutantes de conjunturas políticas, está na verdade em jogo algo mais fundamental. No cenário político atual, há um deslocamento da pobreza como questão e como figuração pública de problemas nacionais, de um lugar politicamente construído - lugar da ação, da intervenção e da invenção, da crítica, da polêmica e do dissenso - para o lugar da não-política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da filantropia.

É nesse deslocamento que se evidencia a lógica de destituição de direitos que vem nas trilhas da reestruturação conservadora do Estado e da economia, em curso no país. Destituição real, como sabemos, por via do sucateamento dos serviços públicos, para não falar da ofensiva sistemática contra direitos do trabalho e os novos direitos consagrados na Constituição de 1988. Mas também destituição simbólica pelo esvaziamento da própria noção de direitos. O atual dismantelamento dos (desde sempre) precários serviços

públicos, ao mesmo tempo em que leva ao agravamento da situação social da maioria, vem se traduzindo em um estreitamento do horizonte de legitimidade dos direitos e isso em espécie de operação ideológica pela qual a falência dos serviços públicos é mobilizada como prova de verdade de um discurso que opera com oposições simplificadoras, associando Estado, atraso e anacronismo, de um lado, e, de outro, modernidade e mercado. Operação insidiosa que elide a questão da responsabilidade pública. E descaracteriza a própria noção de direitos, desvinculando-os do parâmetro da justiça e da igualdade, fazendo-os deslizar em um campo semântico no qual passam a ser associados a custos e ônus que obstam a modernização da economia, ou então a privilégios corporativos que carregam anacronismos que precisam ser superados para que o mercado possa realizar plenamente suas supostas virtudes civilizadoras.

Essa é uma primeira questão a ser considerada. Pois o desafio que temos pela frente diz respeito às possibilidades de refundar as próprias noções de direito, igualdade e justiça social, porém nos termos que o mundo contemporâneo está a exigir. E essa não é, bem o sabemos, uma questão acadêmica. Por isso mesmo seria preciso conhecer melhor até que ponto e por quais vias essa extraordinária mutação de significados dos direitos, que vem nas trilhas da onda neoliberal (no Brasil e no mundo) afeta ou vem afetando sociabilidade, identidade e referências de ação no mundo social. A questão certamente vai além do que é possível discutir nesse artigo. Mas vale dizer que essa mutação se inscreve, em estado prático, no modo como a reestruturação produtiva em curso vem se dando, e as segmentações sociais vêm se cristalizando nas formas do desemprego e trabalho precário – essas duas grandes figuras do que se convencionou chamar a “nova pobreza”. E se isso importa é porque arma o cenário dos impasses e desafios atuais, precisamente nessa frágil e estreita fronteira entre direitos e carências – esse fio da navalha, para retomar a discussão anterior, em que transitam os atuais programas de renda mínima no Brasil.

É esse cenário que se tentará, ao menos, delinear – não se trata tanto de fazer aqui uma discussão exaustiva sobre a assim chamada nova pobreza, mas de colocar em discussão as sempre difíceis e hoje dilemáticas relações entre o mundo social e o universo público dos direitos e da cidadania.

Desemprego crescente e precarização das relações de trabalho são questões que estão na ordem do dia nos debates atuais, e não seria o caso aqui de discutir a ordem de suas causalidades ancoradas nas mudanças em curso, conjugando uma longa história de exclusões e os rumos de uma modernização selvagem que nos projeta no século XXI sem ter ainda resolvido as tarefas clássicas de uma “modernidade incompleta” (igualdade e justiça social). No entanto, será importante enfatizar algumas questões que dizem respeito a um novo diagrama de desigualdades que desafia a agenda clássica de universalização de direitos.

Já é fato evidente que os novos requerimentos tecnológicos e os novos padrões de organização do processo produtivo vêm sobrepor às antigas e persistentes desigualdades uma segmentação crescente entre setores cada vez mais restritos de trabalhadores mais qualificados, mais valorizados e preservados em seus empregos, de um lado e, de outro, uma maioria que não apresenta as habilitações exigidas pelo novo padrão produtivo, transitando entre o desemprego, o mercado informal, e as velhas e novas formas de trabalho precário. O que está em jogo nesse processo é a quebra de uma estrutura

ocupacional que, mal ou bem, permitiu durante décadas a integração de amplos contingentes de uma força de trabalho pouco ou nada qualificada, interrompendo um ciclo histórico e de longa duração de mobilidade ocupacional e social²⁸. Essa situação de “mobilidade bloqueada” e encolhimento de perspectivas de futuro não é algo secundário ou residual, mas constitutiva e mesmo definidora da “nova questão social”. Por trajetos distintos, é algo pertinente tanto aos que vêm sendo excluídos do mercado formal (e que a literatura chama “a nova pobreza”), como a esse enorme contingente que sempre transitou entre o trabalho instável e as alternativas precárias no mercado informal. Novos e velhos problemas, portanto, se encontram sob a lógica de uma modernização selvagem que desestrutura formas de vida e faz da vulnerabilidade e da precariedade formas de existência que tendem a se cristalizar como único destino possível.

Parece claro que as novas clivagens aumentam desigualdades e disparidades salariais, e se desdobram em diferenças de padrões de consumo e estilos de vida, abrindo um fosso quase intransponível entre o “universo da pobreza” por onde circulam e no qual estão fixados contingentes crescentes de trabalhadores, e os que se integram nos circuitos modernizados do mercado e também da vida urbana de uma maneira geral. Mas essas diferenciações e segmentações não podem ser tomadas como a tradução direta, sem mediações, das estruturas produtivas. Pois é nelas que estão cifrados os dilemas atuais da cidadania.

De um lado, as segmentações e diferenciações internas ao mercado de trabalho, se desdobram e se duplicam nos dilemas atuais das políticas sociais. Parcelas ponderáveis da população trabalhadora integrada no mercado formal já estão vinculadas a sistemas privados de saúde, educação e aposentadoria. No que diz respeito ao acesso aos serviços de saúde, na Região Metropolitana de São Paulo, cerca de 45% da população ocupada possuíam, em 1995, convênios médicos, proporção que no entanto oculta uma brutal e perversa diferenciação interna conforme níveis salariais e formas de integração no mercado de trabalho, mostrando com isso a lógica regressiva do mercado, às avessas dos critérios universalizantes e redistributivos que os serviços sociais, em princípio, deveriam conter (Braglia, 1996). Nesse cenário, os arranjos neoliberais ganham terreno, acenando com a perspectiva de uma privatização dos serviços públicos que, se efetivada, haverá de institucionalizar e sacramentar a segmentação entre os que têm acesso aos serviços fornecidos pelo mercado e aqueles que são destinados aos precários serviços públicos estatais, esses serviços vistos cada vez mais como “coisa de pobre”, signo da incompetência ou fracasso daqueles que, golpeados pelos azares do destino, não puderam ou não souberam provar suas virtudes empreendedoras no mercado.

Essa segmentação, a rigor, já existe, está em pleno curso e é nela que se tem o registro da erosão das promessas de uma cidadania ampliada acenadas pela Constituição de 1988. Como várias pesquisas vêm mostrando, essas segmentações vêm se processando nos modos como as novas tecnologias e novas práticas de gerenciamento do trabalho vêm sendo introduzidas através da individualização de salários, carreiras e “benefícios” em função de competências individuais, minando por essa via as tramas da sociabilidade operária e as referências comuns pelas quais identidades coletivas podiam ser construídas. O discurso (ideologia?) hoje corrente da “cooperação”, “participação”, “envolvimento” e pelo qual se busca obter o comprometimento de cada qual com as

²⁸ Essas questões foram desenvolvidas por mim in Telles 1996.

exigências de produtividade da empresa, tem na sua base o desaparecimento das garantias que mal ou bem os direitos do trabalho forneciam, desaparecimento este que aparece sob o eufemismo da flexibilização do contrato de trabalho e dos direitos, apresentada como imperativo de modernização e celebrada como símbolo de modernidade

O que é importante sobretudo notar é a erosão da própria noção de direitos embutida nessa redefinição das relações de trabalho. Se é possível dizer, com Le Goff (1985), que os direitos significam (ao menos em princípio, princípio nunca inteiramente realizado e muito menos na experiência brasileira) uma regulação das relações de trabalho não sujeita aos imperativos instrumentais da economia, mas regida pelo imperativo ético de justiça e igualdade, se é nesses termos que a reivindicação por direitos atualiza, ao menos virtualmente, a vocação universalista da cidadania, estas práticas estão significando - ou podem significar - uma desfiguração da noção e da prática dos direitos por via de sua instrumentalização pela racionalidade econômica do mercado, submetendo-os aos seus imperativos de eficácia e produtividade. E isso afeta as concepções e representações sobre o social e os direitos a ele indexados, e também a prática e as condições do exercício da cidadania. Para os que têm a sorte de se manter integrados e (relativamente) preservados em seus empregos, as garantias negociadas deixam de ser conjugadas na gramática da cidadania e passam a ser percebidas sob um modo derivado do crescimento das empresas e das competências individuais para o “envolvimento” e “comprometimento” com as exigências de qualidade e eficácia. Para os demais, sujeitos à insegurança nos seus empregos, a noção de direitos perde qualquer sentido pela impossibilidade prática de seu exercício e por conta dessa espécie de descredenciamento que a própria condição de trabalho implica, para a barganha de garantias transfiguradas no registro de recompensas, e não como direitos que devem valer para todos.

E para os outros, desempregados e todos os que transitam nas franjas do mercado de trabalho, resta o discurso humanitário que prega a solidariedade como dever moral em relação aos “pobres” – essa figura anônima, inteiramente construída em negativo, no registro da carência e da impotência. São os “excluídos”, essa noção que se tornou moeda corrente dos debates atuais, mas que monta uma armadilha que está, nos tempos atuais, difícil de ser desmontada - pois é uma noção que cria a polaridade entre “incluídos” e “excluídos” e constrói a imagem de uma sociedade dualizada como se fossem dois mundos separados, que correspondem, de um lado, à atual celebração da empresa como locus da modernidade e da riqueza e, de outro, os que não são ou não podem ser incorporados pelo mercado - os “inempregáveis”, como disse uma vez o presidente Fernando Henrique Cardoso em discurso público, que, por falta de qualificação ou “pelo desinteresse do setor produtivo mais avançado em empregá-los, são dispensáveis”²⁹, que não têm como ser incorporados pela modernização promovida pelo atual governo, de tal forma que, como disse o presidente em entrevista a um grande jornal brasileiro, lamentavelmente não é para eles que o governo governa³⁰.

²⁹ Folha de São Paulo, 18.04.97. Discurso na abertura do Seminário Internacional de emprego e relações de Trabalho realizado pelo Ministério do Trabalho no Memorial da América Latina.

³⁰ “Indiscutivelmente, o regime está rearticulando o sistema produtivo do Brasil. Portanto, ele está dando possibilidade a que os setores mais avançados do capitalismo tenham prevalência.

Esse é o outro lado pelo qual aparece o efeito devastador da atual demolição dos serviços públicos e da destituição dos direitos sociais – para além do agravamento das condições sociais de vida, trata-se aqui da demolição ou encolhimento de referências públicas pelas quais os dramas de cada um podem ser traduzidos não apenas como experiências compartilhadas, mas sobretudo como dramas que dizem respeito às regras da vida em sociedade – essa é a operação simbólica que a linguagem dos direitos permite. Ou permitia, pois é essa mesma linguagem que vem sendo privada de sua potência simbólica e capacidade de interpelação. Na ausência dessas mediações, o mundo social parece definitivamente habitado pelo “pobre” e “excluído” – mais do que indicar uma situação social, esses termos dizem respeito a uma certa figuração pública da questão social pela qual o outro – o pobre, excluído – é fixado em um mundo de necessidades e de carências, regido pelas leis inescapáveis da sobrevivência. A questão social parece, assim, deixar de ser propriamente uma “questão” - questão política, questão nacional, questão pública - que diz respeito aos direitos como princípios reguladores da economia e da sociedade, para se fixar como problema a ser administrado tecnicamente ou então como problema humanitário que interpela a consciência moral de cada um. Não por acaso, onde antes o discurso da cidadania e dos direitos tinha algum lugar ou pertinência no cenário público, é hoje ocupado pelo discurso humanitário da filantropia.

É importante notar – e enfatizar – que o discurso humanitário da filantropia é o contraponto do elogio da empresa como fonte de riqueza e renda. Se os que provaram suas qualidades e competências no mercado merecem a recompensa dos benefícios concedidos pelas empresas, para os outros, para o mundo da pobreza, trata-se, não de garantir direitos, mas de atender a suas “necessidades”. E com isso reatamos, nesse ponto, com algumas das questões tratadas anteriormente. Pois esse mundo da pobreza, mundo da filantropia, é o terreno, como vimos, no qual se deram alguns dos embates cruciais dos últimos anos pela conquista de uma cidadania ampliada. E é o terreno no qual a destituição de direitos, destituição real e simbólica, vem se traduzindo no que Yazbek (1995) chama de “refilantropização da pobreza” em um cenário de redução de investimentos públicos na área social, de obstrução dos instrumentos de intervenção social previstos na Constituição de 1988 e na Loas, e de deslegitimação dos espaços de representação sempre sob suspeita de corporativismo e incompetência.

Discutir os meios pelos quais essa desmontagem e essa obstrução vêm se realizando no governo Fernando Henrique Cardoso nos levaria muito além dos limites desse artigo. No entanto, mesmo que seja de forma apenas indicativa, não é possível deixar de registrar que analistas e profissionais do serviço social são praticamente unânimes em dizer que o Programa Comunidade Solidária, instalado no bojo da reforma administrativa que inaugura o novo governo já no seu primeiro dia de funcionamento (01.01.1995) é peça central nessa

Seguramente, ele não é um regime a serviço do capitalismo monopolista nem do capitalismo burocrático, mas daquele que é competitivo nas novas condições de produção. Mas ele não é só isso. Ele incorpora massas ao consumo. E, nesse sentido, ele é socialmente progressista ... Não é das classes médias burocráticas, nem das classes médias que ficaram desligadas desses dois processos - a modernização produtiva e da universalização dos bens sociais. Não é dos corporativistas, não é do setor burocrático anterior. Mas também não vou dizer que ele seja dos excluídos, porque não tem condição de ser. Aspiraria a poder incorporar mais, mas não posso dizer que seja”. Entrevista dada ao jornal Folha de São Paulo e publicada em 13/10/97.

operação³¹. Longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira-dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na Loas, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas - “os debates e propostas em fóruns, conferências, seminários e encontros não são considerados”, da mesma forma como “os esforços dos movimentos sociais em construir múltiplos conselhos de gestão paritária nas áreas da saúde, criança e adolescência, da assistência social, entre outros, e em articular fóruns e conferências municipais, estaduais e nacionais, têm sido desvalorizados” (Sposati, 1995).

Mais importante ainda do que a denegação de conquistas que vinham sendo alcançadas desde 1988, é o esvaziamento do campo político no qual essas conquistas vinham se processando. É esse o efeito da montagem de uma estrutura de atuação que estabelece uma articulação direta com organismos do executivo federal, de um lado e, de outro, a seleção “pelo alto” das parcerias a serem feitas no âmbito da sociedade para a execução dos programas sociais. E isso significa muito concretamente a erosão dos espaços políticos construídos e o esvaziamento da tessitura democrática a que se fez referência páginas atrás, na medida mesma em que são destituídos de eficácia e privados de ressonância pública. Seria possível argumentar que o PCS não tem e nem poderia ter tamanha força política, pois sua atuação é muito localizada, fragmentada e circunscrita a alguns poucos municípios (os mais pobres nas regiões mais atrasadas) no território nacional. No entanto, sua força não vem do impacto dos programas que chega a implementar. O problema está no campo político que circunscreve.

De um lado, como sugere Vanda Costa Ribeiro (1996), ao operar à margem dos instrumentos legais e jurídicos definidos na Constituição e na Loas, o PCS abre caminho para a desintegração do padrão de seguridade social (que nem mesmo chegou a consolidar-se) definido na Constituição de 1988 e prepara o terreno para a redefinição conservadora de programas sociais, de caráter compensatório e perfil seletivo e focalizado, desvinculados de uma definição jurídico-legal para a distribuição de benefícios e dissociados de instâncias democráticas de participação e deliberação políticas. Além de institucionalizar a dualização entre trabalhadores integrados nos circuitos modernos da economia e os “pobres” assistidos por programas sociais, esse é um modelo de proteção social que parece cristalizar a concepção hoje corrente de que pobreza é um dado inevitável, que nada existe a ser feito além da gestão da miséria para minorar seus efeitos mais perversos e também neutralizar seu eventual potencial conflitivo.

Por outro lado, sob o discurso edificante da solidariedade e sob o formato “moderno” da parceria com a sociedade civil, o PCS parece conferir validade e plausibilidade a uma redefinição conservadora das relações entre Estado e sociedade, que elide a questão dos

³¹ Os efeitos devastadores do governo FHC no que diz respeito à Assistência Social e à política de enfrentamento da pobreza vêm sendo enfaticamente descritos e analisados desde o primeiro ano do governo. A propósito, ver Sposati (1995, 1997), Yasbek (1995a, 1995b, 1997), Faleiros (1995, 1996), Raichelis (1997), Ribeiro (1996). Os argumentos aqui desenvolvidos seguem de perto a análise crítica desses autores. Para uma análise mais detalhada e circunstanciada dos fatos e questões em pauta, remeto o leitor à leitura desses autores.

direitos por via da transferência das responsabilidades públicas na prestação de serviços sociais para a assim chamada comunidade, seja a família, sejam as organizações não-governamentais, sejam as organizações filantrópicas tradicionais e suas formas modernas, aí incluindo a chamada filantropia empresarial. E isso significa também reconhecer que a desmontagem do campo político democrático em construção nos últimos anos não significa tão simplesmente um retorno às velhas e tradicionais práticas da “gestão filantrópica da pobreza”. É uma outra forma de gestão do social – gestão das populações pobres, poderíamos dizer, que tende a se realizar em um encapsulamento comunitário ao revés dos princípios universalistas da igualdade e da justiça social e que tem por efeito erodir a própria noção de direitos e cidadania pela neutralização da tessitura democrática construída na interface entre Estado e sociedade.

Como bem nota Faleiros (1996), trata-se de reordenamento comunitário de programas sociais subsidiados pelo Estado e mediados pelos critérios de eficiência e competição do mercado. E é nesse terreno que entra em cena o chamado Terceiro Setor. Em nome das suas virtudes solidárias e empreendedoras, as organizações do Terceiro Setor são celebradas como alternativas eficientes, flexíveis e dinâmicas na prestação de serviços sociais. É nesses termos que o Ministro Bresser Pereira faz a defesa das “organizações sociais”, nova figura jurídica criada em outubro de 1997 e apresentada como uma forma moderna de gestão dos serviços sociais tradicionalmente de responsabilidade do Estado. De acordo com o Ministro, essas organizações haverão de defender os direitos sociais de forma competitiva e portanto mais eficientes, ao contrário da rigidez e anacronismos próprios de um “Estado Burocrático”. E é nesses termos que faz a defesa do Terceiro Setor definido como um espaço público não estatal no qual atividades de interesse público podem ser desenvolvidas sem os constrangimentos burocráticos do Estado e à margem dos imperativos de lucro do mercado³². Não deixa de ser significativo o modo como a noção de espaço público não-estatal tantas vezes enunciada por Tarso Genro, para ficar no exemplo de uma figura pública conhecida por suas posições amplamente expostas ao debate público, vem sendo redefinida e submetida a uma ressignificação que elide a questão crucial do controle social sobre o Estado e do princípio da representação em espaços públicos políticos construídos na interface do Estado e sociedade, como espaços de publicização de conflitos e de negociação em torno de políticas públicas, de suas prioridades e modos de execução³³.

Mas é precisamente essa neutralização desse campo político democrático que permite essa curiosa operação semântica pela qual, sob a denominação genérica de Terceiro Setor, são colocadas como equivalentes entidades filantrópicas (velhas e novas), organizações não-governamentais e associações comunitárias de perfil diverso. Essa equivalência não é inteiramente falsa, é na verdade construída por referência a uma medida não-política que faz referência a uma noção moral de responsabilidade, entendida como dever de solidariedade em relação aos pobres. Não por acaso, o discurso hoje corrente sobre o Terceiro Setor omite a tessitura democrática construída na interface entre Estado e sociedade através de espaços de participação, de representação e negociação política. Há aí um peculiar deslocamento do campo em que a noção de

³² Entre os inúmeros artigos publicados na grande imprensa, cf. “O Estado do século 21”, Folha de São Paulo, 28.11.1996, p.1-2.

³³ Essa questão é especialmente discutida por Sposati (1996) e Raichelis (1997).

espaço público não estatal é definido, de uma noção política e politicamente construída, para uma versão comunitária apresentada como terreno da solidariedade – não a solidariedade dos direitos sociais, mas como diz Aldaiza Sposati (1996), a solidariedade na benemerência. Não é casual portanto a recente valorização da filantropia como figura de solidariedade e fraternidade face aos deserdados da sorte. Sinal inquietante de um cenário em que a própria noção de responsabilidade pública e de bem público vêm sendo erodidas como referências ou “idéias reguladoras” pelas quais a crítica das mazelas brasileiras pode ser formulada e imaginados outros horizontes possíveis de futuro.

Para além da retórica edificante da solidariedade, essas novas formas de gestão do social terminam também por descaracterizar a própria noção de cidadania e direitos: a cidadania passa a ser entendida como participação comunitária e no lugar de sujeitos de direitos, entra em cena a figura do usuário de serviços. Como diz Faleiros (1996), “não é através da garantia de direitos de cidadania social que os indivíduos e grupos têm acesso aos serviços”, mas por intermédio de critérios focalizados, seletivos e particularizados, estabelecidos sempre de modo ad hoc pelas agências, grupos comunitários ou organismos não-governamentais que os gerem. Nas situações nada hipotéticas de indivíduos ou grupos discriminados ou excluídos desses serviços, quais as instâncias pelas quais esse “direito” pode ser demandado? Não há, parece claro, nenhuma instância: a distribuição de serviços e benefícios sociais depende em tudo e por tudo da aleatoriedade da boa vontade ou competência dessas mesmas organizações. E esse é um ponto importante a ser enfatizado, pois trata-se aqui exatamente da desmontagem das mediações (institucionais e políticas) sem as quais os direitos viram uma ficção retórica: não podem ser formulados, não têm como ser reivindicados e são privados das mediações pelas quais o litígio pode ser configurado e processado nas formas possíveis de sua negociação. Esse é o aspecto pragmático da desmontagem dos campos de conflitos e, no limite, da erosão da própria política.

Finalmente, é preciso que se diga que essas são tendências em curso no cenário brasileiro e não podem ser tomadas como fatos inteiramente objetivados e já consolidados. Mas ajudam a requalificar o que antes aqui foi chamado de “mundo da pobreza”. Pois trata-se aqui de um campo político construído pela convergência de várias temporalidades: o pesado legado de um passado excludente que se traduz no pressuposto miserabilista dos programas sociais e nas intrincadas relações, ainda persistentes nos dias atuais, entre Estado e organizações filantrópicas; os movimentos sociais e as lutas pela cidadania a partir das quais sujeitos de direitos fizeram seu aparecimento na cena pública, no lugar onde antes existiam apenas os “pobres” indiferenciados na sua carência e impotência; a reestruturação produtiva e a redefinição do poder regulador do Estado em um mundo globalizado, o que projeta as políticas sociais no epicentro da crise ou redefinição dos modos de regulação social, ao mesmo tempo em que ganham uma centralidade inédita pelo aumento crescente da população excluída do contrato mercantil e contributivo³⁴. E isso significa também reconhecer que em torno desse “mundo da pobreza” e das políticas sociais configuram-se algumas das questões cruciais dos tempos que correm – terreno de enfrentamentos, embates e disputas em torno do atual reordenamento conservador da economia e do Estado.

³⁴ Essa questão é especialmente discutida por Faleiros (1996) e Raichelis (1997).

E é nessa chave que será preciso avaliar os experimentos democráticos em curso em várias regiões do país, aí incluindo os programas de renda mínima analisados nessa publicação. O fio da navalha, essa estreita fronteira entre direitos e carências na qual transitam esses programas, registra mais, muito mais, do que o legado histórico da sociedade brasileira. Pois é nesse mesmo fio da navalha que os dilemas atuais são cifrados no encontro dessa tradição com os rumos da atual reestruturação conservadora do Estado e da economia. E é nesse registro que se aloja o principal desafio nos tempos que correm, e que diz respeito às mediações políticas entre o mundo social e o universo público dos direitos e da cidadania. Essas mediações, a serem construídas e reinventadas, circunscrevem um campo de conflito que é também de disputa pelos sentidos de modernidade, cidadania e democracia. Disputa que diz respeito também ao sentido político e desdobramentos possíveis de programas de enfrentamento à pobreza, como é o caso dos programas de renda mínima. Pois, no fio da navalha em que transitam, suas promessas de cidadania dependem grandemente da refundação da política como espaços de criação e generalização de direitos.

Bibliografia

BRAGLIA, M.A. (1996), "A proteção social pelo trabalho: entre o óbvio e o exótico". In São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Fundação Seade, vol.10, no1, jan/mar.

DRAIBE, Sônia Miriam. (1990), "As Políticas de combate à pobreza na América Latina". In São Paulo em Perspectiva, vol.4, no2, abr/jun.

EWALD, François. L'État Providence. Paris, Grasset, 1985

FALEIROS, Vicente. (1996), "Serviço Social: questões presentes para o futuro". In Revista Serviço Social e Sociedade, no.50, abril

FALEIROS, Vicente. (1997), "Renda Mínima: uma avaliação". In: SPOSATI, A. (org.). Renda Mínima e Crise Mundial. São Paulo, Cortez.

FITOUSSI, Jean-Paul e ROSANVALLON, Pierre. (1996), Le nouvel âge des inégalités. Paris, Seuil.

FONSECA, Ana e MONTALI, Lilia. (1996), O Programa de renda mínima de Campinas: uma estratégia de combate à pobreza urbana. XX Encontro Anual da Anpocs (mimeo).

LAUREL, Ana Cristina. (1994), "A nova face da política social mexicana". In Lua Nova, Revista de Cultura e Política, no 32

LE GOFF, Jacques. Du silence à la parole. Droit du travail, société, État (1830-1989). Paris, Calligrammes.

LESSA, Claudio et alii. (1997), "Pobreza e política social: a exclusão nos anos 90". In Praga, Estudos Marxistas, São Paulo, Hucitec, no3.

MARQUES, Rosa Maria. (1997). A proteção social e o mundo do trabalho. São Paulo, Bernal.

PUC/CNAS. (1994), Cidadania e Filantropia. Um dilema para a CNAS. São Paulo, Núcleo de Seguridade Social da PUC-SP.

RAICHELIS, Raquel. (1997). "Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social". In Cadernos Abong, São Paulo, Abong, no 21 (Série Especial, Subsídios à Conferência de Assistência Social - III, outubro).

RIBEIRO, Vanda Costa. (1996), À margem da lei: o Programa Comunidade Solidária. XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Ciências Sociais, Anpocs (Mimeo).

SANTOS, Wanderley Guilherme. (1979), Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Campus.

SPOSATI, Aldaiza. (1988), Vida urbana e gestão da pobreza. São Paulo, Cortez.

SPOSATI, Aldaiza. 1995 "Assistência Social: desafios para uma política pública de seguridade social". In Cadernos Abong, São Paulo, Abong (Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social 3, Outubro).

SPOSATI, Aldaiza. (1996) "Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima". In: Núcleo de Seguridade e Assistência Social. Renda Mínima e exclusão. PUC-São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social

SPOSATI, Aldaiza. (1997) "Conjuntura da Assistência Social Brasileira". In Cadernos Abong, São Paulo, Abong, no 19. Série Especial. Subsídios às Conferências de Assistência Social.

SUPLICY, Eduardo e BUARQUE, Cristovam. (1997). "Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros". In Estudos Avançados, no 30, maio/agosto.

SEN, Amartya. 1991, "La liberté individuelle: une responsabilité sociale". In Esprit, no 170, mar-avril.

SEN, Amartya. (1993) "O desenvolvimento como expansão das capacidades". In Lua Nova, Revista de Cultura e Política, no28/29

THÉRET, Bruno. (1994). "O neoliberalismo como retórica econômica e como ação política: uma clivagem esquerda/direita a uma fratura social: o caso francês". In Revista Brasileira de Ciências Sociais, no 24. São Paulo.

VALENTE, Flávio. (1997) Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito a alimentação adequada. (mimeo)

YAZBEK, Maria Carmelita. (1995) "A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social". In Cadernos Abong, São Paulo, Abong (Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social - 3).

TELLES, Vera da Silva. (1996) "Questão social: afinal do que se trata?" In São Paulo em Perspectiva, Fundação Seade, vol.10, no 4, out-dez.

2. Programa de garantia de renda mínima: a experiência de Campinas

Selva Ribas Bejarano¹

2.1. A cidade e seus contrastes

♦ *Características sócio-econômicas*

O perfil sócio-econômico da cidade de Campinas não difere das grandes cidades brasileiras, é uma cidade rica, porém desigual. Sua renda per capita é de US\$ 6.200, superior a renda per capita da cidade de São Paulo de US\$ 5.170 e a do Brasil, que é de aproximadamente US\$ 5.000.

A região de Campinas, composta por 22 cidades, é responsável por 9% do PIB brasileiro e de 18% do PIB paulista. O pólo industrial campineiro é o terceiro maior do país, após os pólos dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

O crescimento populacional e a migração campo-cidade, fenômenos característicos dos processos urbanos acelerados, mostram que entre 1970 e 1980 a população mais que dobrou, passando de 300 mil habitantes para 664 mil. Entre 1980 e 1991, este crescimento foi de 39%, sendo que a população rural que representava 11% passou para 3%. O último dado informa que a população total é de 907.996 habitantes. Este número a coloca claramente como um dos maiores centros urbanos do país. (Prefeitura Municipal de Campinas, 1996).

A despeito de ser considerada a 3a cidade brasileira em qualidade de vida, pesquisa recente que analisa indicadores referentes a atributos de moradia, instrução, emprego e renda, revelou que cerca de 37,9% das famílias encontram-se abaixo da linha de pobreza, sendo que, destas, 9,7% são consideradas muito pobres e 7,4% são miseráveis, ou seja, carentes em todos os atributos.(Seade, 1995).

Em relação à renda, a desigualdade é gritante: 5% das famílias mais ricas dispõem de R\$ 2.000 per capita mensal, ao passo que 5% das famílias mais pobres dispõem de apenas R\$ 12,00, mostrando uma distância na proporção de 166 vezes. Em relação à apropriação de renda, 32,5% das famílias consideradas mais ricas se apropriam de 63,4% da renda, ao passo que as 21,7% consideradas mais pobres se apropriam de 5,9%, ou seja, as famílias mais ricas se apropriam de cerca de 11 vezes mais renda do que as mais pobres.

Seguindo o atual modelo de desenvolvimento nacional, Campinas reproduziu toda forma de exclusão social, acumulando um déficit social que se expressa, por exemplo, no vertiginoso crescimento do número de favelas, dos “sem-teto”, do trabalho informal, do trabalho infantil e dos índices de violência.

De acordo com a Fundação Seade, existem em Campinas aproximadamente 18 mil famílias em situação de miséria, considerando carências em moradia, instrução, emprego e renda.

¹ Economista, pesquisadora do Instituto Pólis e professora do Departamento de Economia da PUC/SP

Dado o grande número de crianças e adolescentes (cerca de 42% da população têm entre 0 e 18 anos), a ação pública municipal priorizou este segmento².

Porém, é ainda bastante precário o atendimento público às crianças e adolescentes. Desta população, cerca de 30% são considerados carentes e somente 8,4% são atendidos por políticas sociais básicas de assistência e proteção à criança.(Prefeitura Municipal de Campinas,1996)

Apesar da grande maioria da população infantil freqüentar a escola (69%), encontram-se fora dela cerca de 30 mil crianças e adolescentes entre 10 e 17 anos. Aproximadamente 18,6% das crianças nesta faixa etária combinam escola e trabalho. O trabalho infantil é responsável por 15% dos rendimentos das famílias, ao passo que nas famílias consideradas pobres este percentual sobe para 21%. (Seade,1995)

Em pesquisa realizada pela Prefeitura entre dez/94 e jan/95, constatou-se que haviam cerca de 550 crianças e adolescentes nas ruas, engajados em trabalho informal ou mendicância. Ações públicas direcionadas a esta população conseguiram reduzir este número para 80 crianças.

O desempenho escolar mostra que mais de 50% dos estudantes do 1º grau estão atrasados em pelo menos uma série. Estes dados variam quando se considera o grupo sócio-econômico C, onde prevalece o trabalho infantil e cerca de 74,2% dos estudantes apresentam atraso escolar.

O sistema público de atendimento pré-escolar atende à cerca de 65% das crianças, porém, um quinto das crianças nesta faixa de idade, não encontra vaga.

Em termos de mortalidade infantil, os indicadores não são tão gritantes: cerca de 17,73 para 1.000 vivos (bem abaixo à taxa do Brasil, que é de 45, mas superior à dos países desenvolvidos que é de 8).

Em relação à moradia, verificou-se um grande crescimento da população favelada na década de 80, que apresentou uma taxa de cerca de 5,84% a.a., quase dobrando no período. Segundo dados da Prefeitura Campinas, existem hoje 81 núcleos de favelas, abrigando cerca de 62.000 pessoas. A cidade possui ainda cerca de 28.000 famílias "sem-teto" – a população favelada e sem-teto representa cerca de 13% da população total. A grande maioria das famílias reside em moradia própria (62,6%), porém, cerca de 5,8% das famílias são moradoras de áreas invadidas. Quando se leva em conta as condições de moradia, cerca de 10% das famílias moram em condições insalubres, ou seja, imóveis mal construídos e conservados, úmidos e de pouca ventilação.

Em relação à infra-estrutura urbana, mais de 95% das famílias têm acesso à energia elétrica, coleta de lixo e abastecimento de água, porém, 17% destas não possuem esgoto sanitário, o que compromete as condições ambientais e de saúde dos moradores, provocando inclusive a contaminação dos rios.

² Atualmente a Prefeitura desenvolve cerca de 30 projetos no âmbito da criança e adolescente.

A taxa de desemprego de Campinas em 1995 é semelhante à encontrada na Grande São Paulo: cerca de 14%. Se considerada por grupos sócio econômicos apresenta o seguinte perfil:

A taxa de desemprego de Campinas em 1995

Grupos Sócio-econômicos	Taxa de desemprego
A (extremo superior)	6,3%
B (intermediário superior)	13,8%
C (intermediário inferior)	12,8%
D (extremo inferior)	25,7%

Porém, o desemprego difere por grupos sócio-econômicos: o desemprego para os pobres é de 25,7%, ao passo que para a classe “A” é de 6,3%. Dos trabalhadores empregados no setor formal, a maioria está em atividades industriais (54,4%).

Em grande medida, as taxas de desemprego verificadas e as disparidades salariais decorrem das atuais alterações no perfil do mercado de trabalho com exigência de alta qualificação e produtividade da mão-de-obra. Assim, a baixa escolaridade da mão-de-obra e de seus filhos é hoje uma questão importante para as políticas públicas de combate à pobreza e exclusão social.

Pesquisa da Unicamp informa a perda de postos de trabalho: entre maio de 1995 e fevereiro de 96 foram fechados em média 1.000 postos de trabalho por mês. (Montali e Fonseca, 1996)

Outro dado mostra as disparidades salariais no mercado de trabalho: 43,8% dos ocupados recebem até 3 salários mínimos, ao passo que 18,3% recebem entre 3 e 5 salários mínimos, 20,7% entre 5 a 10 e 18,3% das famílias recebem mais de 10 salários mínimos.

O perfil de escolaridade da família campineira é bastante precário, apesar da taxa de analfabetismo apontar 6,2% (bem menor que a do Brasil, que é de 17%). Cerca de 50% dos chefes de família sequer concluíram o 1o grau, destes, 20% não estudaram 4 anos. Do total dos chefes de família moradores de Campinas, cerca de 20,8% concluíram o 3o grau.

A precariedade do sistema público de saúde se faz notar também em Campinas, o que leva a 53,1% das famílias possuírem planos de saúde privados – inclusive no segmento “miseráveis” este percentual é de 11,1%.

Em 1996, a cidade registra um aumento impressionante da violência, que supera todos os índices anteriores da história de Campinas, nada menos que 13 assaltos diários a ônibus foram registrados em abril desse ano. 15 carros são roubados por dia. São registrados 395 homicídios, contra 263 em 91.

A magnitude dos problemas sociais, os contrastes entre ricos e pobres, o crescimento da violência, a ruptura da ordem pública e o caráter estrutural da crise demandam do poder público municipal iniciativas que tentem amenizar o sofrimento dos mais pobres e garantir a governabilidade sobre as tensões e os conflitos sociais presentes na cidade.

A cidade de Campinas, a exemplo dos grandes centros urbanos, reproduziu toda forma de exclusão social, acentuando a distância social entre ricos e pobres e exigindo do governo local programas cujo público-alvo priorize os miseráveis como forma de resposta à crise social.

- *As políticas de assistência à pobreza e de atenção às crianças e adolescentes em situação de risco desenvolvidas pela Prefeitura*³.

Desde os anos 80 pode se destacar um conjunto de iniciativas de caráter assistencial que demonstram um crescente empenho da prefeitura em enfrentar o desafio do combate à pobreza.

Além da distribuição de cestas de alimentos e do fornecimento do sopão, medidas emergenciais absolutamente necessárias, destacam-se iniciativas orientadas para a infância e a adolescência e para a geração de emprego e renda.

O programa de alimentação do pré-escolar e do escolar é uma importante iniciativa no combate à desnutrição infantil. A prefeitura, mesmo antes de meados dos anos 80, – quando é municipalizada a merenda para o ensino fundamental – já apoiava as entidades assistenciais que trabalham com crianças no âmbito da pré-escola. Na década de 90 este programa ganha maior porte e hoje ele atinge 454 unidades educacionais e fornece 230.000 refeições por dia. Mesmo assim, a cobertura só atinge quem está na rede de ensino, o que deixa uma parcela (justamente dos mais pobres) a descoberto.

No final de 1992, a prefeitura cria o Departamento de Apoio à Família, Criança e Adolescente, com a atribuição específica de desenvolver políticas públicas de assistência social cujo público-alvo prioritário sejam as famílias empobrecidas, com prioridade para aquelas que tenham filhos desnutridos ou em situação de rua. Esta iniciativa surge em função de um reconhecimento do governo municipal de que o Estado, nas suas outras instâncias, não consegue atender às necessidades básicas da população “por decorrência de um processo de falência das políticas sociais básicas no seu papel preventivo”⁴.

³ Este capítulo se apóia principalmente no trabalho realizado pelo Instituto Pólis para a Prefeitura de Campinas intitulado “Construindo Novos Rumos para a Administração Pública”. Prefeitura Municipal de Campinas, julho de 1996.

⁴ Trabalho com famílias: em busca de um modelo; série “Trabalhando com Famílias, Crianças e Adolescentes no Município de Campinas”. Secretaria da Família, Criança, Adolescente e Ação Social, Prefeitura Municipal de Campinas, 1997, p. 7.

Em novembro de 1993, tem início um programa de trabalhos com crianças e adolescentes em situação de risco. Com o apoio do BID, a prefeitura de Campinas estabeleceu convênios com 9 entidades não-governamentais para reforçar os trabalhos já existentes e desenvolver novos trabalhos visando a diminuir a ocorrência de meninos de rua. Estas atividades passaram a atingir, a partir de então, 1.500 crianças/mês.

Com os mesmos objetivos, a prefeitura passou a desenvolver o Projeto Casa Amarela, atendendo a crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, alimentando-as e encaminhando-as para processos formativos e profissionalizantes.

Em 1994, tem início o programa integrado de combate à desnutrição infantil. Uma estratégia emergencial de ações intersetoriais de proteção e recuperação de crianças desnutridas. Cerca de 1.300 crianças de até 5 anos foram cadastradas nesta condição.

Em dezembro de 1995, foi criada uma unidade de acolhimento provisório da Febem em Campinas, evitando que menores infratores do sexo masculino ficassem recolhidos nas delegacias de polícia até manifestação judicial. De sua criação até abril de 96, passaram pela unidade 151 adolescentes, com apenas 18% deles sendo encaminhados para uma internação duradoura.

Somando-se a esta intervenção que prioriza a atenção às crianças e adolescentes, várias iniciativas se dão na busca de construir mecanismos que dinamizem a geração de emprego e renda, condição fundamental para a inclusão social de importante parcela dos desempregados.

Desde 1983, existe em funcionamento o Balcão de Empregos, que se propõe a auxiliar na recolocação profissional de desempregados. Este projeto foi dinamizado a partir de 1993 e desta data até o final de 1995, havia colaborado na colocação de 3.144 desempregados, o que representou 18% dos trabalhadores que procuraram o apoio deste programa.

Em 1993, tem início também o Serviço de Capacitação Profissional - Secap - que oferece cursos profissionalizantes para desempregados, tendo formado nestes cursos 4.197 pessoas até o final de 1995.

Desde 1993, desenvolve-se também o programa de assistência farmacêutica, que proporciona aos usuários do serviço público de saúde os medicamentos indispensáveis ao seu tratamento.

Este conjunto de iniciativas da prefeitura orientadas para a atenção à criança e ao adolescente e para os segmentos mais pobres da população se deu sob a influência de uma agenda de direitos sociais que se vai construindo, através de múltiplas pressões, no plano nacional e se afirma na Constituição de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei Orgânica da Assistência Social. A campanha nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida é o melhor exemplo de pressão social que abriu campo para a afirmação da Segurança Alimentar como um direito universal e colocou a questão da fome no centro do debate político nacional.

Mas mais do que a influência desta dinâmica de afirmação de direitos de caráter nacional, o que importava e continua importando para fazer frente à situação desesperadora gerada pelo desemprego crescente e pelo desamparo do trabalhador em relação às políticas sociais e previdenciárias é a pressão local crescente que a população pobre e

desamparada exerce, de múltiplas formas, sobre a sociedade e o governo. Estas políticas se apresentam como tentativas de respostas do poder público ao crescimento da violência, à mendicância, à presença dos meninos de rua se multiplicando pelo centro da cidade, às ocupações de terra por parte do movimento dos “sem-terra”, etc.

Em termos orçamentários, as políticas de assistência social dirigidas às crianças e adolescentes e ao combate à pobreza consomem somente 2% do orçamento municipal. O PGRM tem 1% das receitas correntes, significando 0,82% do orçamento municipal, restando para encargos, pessoal e outros programas da Secretaria 1,18%.

A definição do comprometimento orçamentário não atendeu critérios técnicos; estipulou-se o percentual como forma de mostrar que os recursos para, financiamento são próprios, para a partir de então, adequar a demanda à estes recursos.

É evidente, pelos números até aqui apresentados, que apesar dos esforços da prefeitura, os resultados são relativamente pouco significativos. O que coloca em questão a capacidade dos governos municipais contrarrestarem as políticas nacionais que levam à aceleração do processo de dualização e exclusão social intensificados em nossa sociedade a partir do início desta década.

Reconhecer estes limites não pode levar as prefeituras ao imobilismo; ao contrário, elas precisam se articular e construir instrumentos mais potentes para enfrentar esta nova realidade. Era e é preciso criar novas políticas, novos instrumentos para garantir níveis mínimos de qualidade de vida e dignidade para os mais pobres. O Programa de Garantia de Renda Mínima de Campinas é um exemplo destas novas iniciativas.

2.2. O programa de garantia de renda mínima de Campinas

♦ *Antecedentes*

A estratégia do Executivo de encaminhamento deste projeto de lei à Câmara dos Vereadores permitiu que em apenas 3 meses, entre dezembro/94 e março/95, o projeto de “Programa de Garantia de Renda Mínima” fosse negociado e implantado.

A necessidade de implantação de um programa abrangente junto às famílias carentes com o objetivo prioritário de alcançar crianças e adolescentes não é preocupação recente na cidade de Campinas. É objetivo aqui identificar experiências que levaram à construção de um modelo de intervenção familiar que, segundo o corpo técnico: “tornou-se muito importante como referencial para a implantação do Programa de Garantia de Renda Mínima em Campinas”.

Desde 1993, a Secretaria da Família, Criança e Adolescente e Ação Social desenvolveu um trabalho junto a 143 famílias, das quais 30 tiveram acompanhamento sistemático dos técnicos da Prefeitura. O objetivo deste acompanhamento era atingir a dinâmica familiar em três aspectos: a) relacionamento; b) organização e c) suprimento das necessidades básicas. Objetivou-se conhecer a família em profundidade, qual sua forma de enfrentamento da pobreza, em que medida ela descobre novas possibilidades de ação e como pode transformar sua rotina de forma criativa, ou seja, o objetivo era conhecer as famílias e qual o desenho de política pública que poderia melhor alcançá-las.

O trabalho partia de alguns pressupostos:

- acreditar que as famílias são capazes de criar condições necessárias para educar, orientar, amar seus filhos e transformar suas vidas;
- propor programas de apoio psicossocial, nos quais o modelo de intervenção fosse garantido dentro de uma proposta transformadora e de resgate do papel da família;
- reconhecer a necessidade de um trabalho aprofundado com as famílias, no sentido de resguardar a condição de permanência tranquila dos filhos nos respectivos núcleos familiares;
- considerar as dificuldades naturais dos programas já implantados na área da criança e adolescente em desenvolver um trabalho com esta especificidade;
- promover a constatação de que programas desta natureza são imprescindíveis e prioritários.

As famílias pesquisadas se encontravam em estado de extrema miserabilidade, e a ação prioritária foi dirigida à famílias com crianças que se encontravam na rua.

As características gerais de vida destas famílias eram as péssimas condições habitacionais, na sua maioria morando em áreas invadidas ou favelas. Pelo menos 90% encontravam-se desempregadas, desempenhando trabalhos esporádicos e precários, mostrando extrema vulnerabilidade ocupacional. A perspectiva familiar, enquanto projeto de vida, era a emergencial, quase inexistiam perspectivas para o futuro. Os responsáveis tinham pouca ou nenhuma ascendência sobre os filhos; em sua grande maioria, a mãe assumia a representação da família.

Quatro modelos foram desenhados a partir do reconhecimento da condição familiar.

No modelo 1, a família apresenta uma coesão significativa, os pais tem ascendência sobre os filhos e estes, além de freqüentarem a escola, também desempenham trabalho informal, que não a mendicância, entregando o resultado do trabalho aos pais. A família foi receptiva ao trabalho, aceitando sugestões e os encaminhamentos propostos.

No modelo 2, a família apresenta uma agregação menor, os pais têm pouca ascendência sobre os filhos, estes em sua grande maioria estão nas ruas, em mendicância, a família apresenta conflitos, como problemas de drogas e alcoolismo. Para este grupo, o trabalho mais próximo do técnico foi importante para reintegração dos filhos.

No modelo 3, a família não se configura como um referencial para a criança, esta se encontra nas ruas. Neste grupo há violência, drogas e criminalidade. A situação é reconhecida como sendo de difícil reversibilidade.

No modelo 4, apesar de haver uma grande coesão familiar, a escola não é considerada prioritária e tanto os pais como os filhos se encontram nas ruas em mendicância e esta atividade é encarada como uma profissão. Apesar de receptivas ao trabalho, demonstram que não desejam mudar de vida.

O método de trabalho foi o de buscar o envolvimento e a receptividade das famílias às ações da Secretaria através do conhecimento da própria trajetória de vida e da dinâmica familiar, ou seja, como os responsáveis encaram a necessidade de escolaridade dos

filhos, qual sua percepção da realidade social e sua participação na comunidade, qual a atividade dos pais e quais as perspectivas para o futuro.

Este trabalho permitiu delinear os 4 modelos acima, bem como definir que grupos seriam potencialmente o público-alvo do Programa de Renda Mínima, ou seja, em que medida uma complementação de renda teria a capacidade de operar mudanças positivas na dinâmica familiar.

Procurou-se alcançar as famílias através de visitas periódicas às casas, quando se realizaram entrevistas, e a partir desta relação propor a estas famílias organizarem-se nos chamados “grupos sócio-educativos”. O papel destes grupos é o de buscar um envolvimento entre as famílias e entre as famílias e os técnicos. Inicialmente, a técnica de envolvimento se deu a partir de quatro atividades: Reflexão, Discussão, Orientação e Informação.

Foi praticamente o resultado dos trabalhos destes grupos sócio-educativos que permitiu o envolvimento da família e, através de depoimentos e trocas, foi possível discutir suas capacidades e limitações para enfrentar a pobreza e desenvolver uma reflexão acerca de sua condição social. O grupo funcionou como um espaço para descobrir e incentivar ações que possibilitassem melhoria na condição de vida e que trouxessem elementos para o resgate da auto-estima e auto-valorização.

A coordenação do grupo se deu através da atuação de 2 técnicos – um assistente social e um psicólogo – onde o caráter coletivo das discussões foi procurado como forma de encaminhamento conjunto e estímulo à troca por meio da convivência que o grupo propicia.

O trabalho final mostrou que os dois primeiros grupos responderiam com mudanças na dinâmica familiar e poderiam desencadear movimentos emancipatórios, em virtude das iniciativas empreendedoras que surgiram ao longo das reuniões. Estes seriam o público-alvo do Programa de Renda Mínima. Aos dois últimos grupos foram recomendadas ações preventivas e assistencialistas, visto que inexistia capacidade de resposta. Foram considerados crônicos, incapazes de trabalhar por variados problemas, inclusive de doença física ou mental.

O desenho do Programa de Garantia de Renda Mínima se beneficiou desta experiência da Secretaria da Criança e Adolescente junto a famílias carentes, em que se procurou delimitar através da análise do perfil das famílias presentes nos bolsões de pobreza, o público-alvo do PGRM e os critérios de participação. Tais critérios são descritos a seguir.

- ♦ *Crítérios de elegibilidade*

O PGRM destina-se a famílias que atendam aos seguintes critérios:

1) tenham crianças entre 0 e 14 anos que se encontram em situação de risco; 2) tenham filhos ou dependentes portadores de deficiência física; 3) residam em Campinas há, no mínimo, 2 anos na data de publicação da Lei; 4) auferam renda mensal per capita inferior a R\$ 35,00, (considerando somente a renda dos pais e responsáveis).

O público-alvo priorizado pelo Programa são famílias com crianças notificadas pela rede de saúde como desnutridas e famílias com crianças em situação de rua.

Contrapartida das famílias para a manutenção no programa

As exigências feitas às famílias para se beneficiarem do PGRM são:

- aplicar o subsídio na melhoria das condições de vida do grupo familiar;
- manter as crianças e adolescentes na escola e em programas formativos;
- garantir a atenção à saúde das crianças e adolescentes;
- evitar que os filhos permaneçam nas ruas;
- participar mensalmente de reuniões sócio-educativas promovidas pelo Programa;

O prazo para a concessão do subsídio é de 12 meses, podendo ser prorrogado por igual período.

Objetivos gerais

Possibilitar, a partir do subsídio financeiro mensal temporário, atender às necessidades básicas de seus membros. Assegurar que o trabalho sócio educativo propicie mudanças na dinâmica familiar no sentido de maior integração, fortalecer os laços afetivos e a participação com a comunidade.

Objetivos específicos

- Manter as crianças na escola e estimulá-las a participarem de cursos de formação.
- Capacitar a família para operar transformações em suas condições de vida enquanto responsável pelos seus filhos: possibilitar a efetivação de seus direitos consignados no Estatuto da Criança e Adolescente, como alimentação, saúde, educação, profissionalização, esporte e lazer, dignidade, respeito à liberdade.
- Buscar a participação das famílias, seu crescimento através de reflexões sobre sua situação social, buscar novas formas de ver o mundo e propiciar relações que estimulem mudanças criativas em seu cotidiano e de sua comunidade.

O Programa tem como finalidade clara a instrumentalização da família, garantindo condições materiais mínimas para que esta possa, a partir da construção de sua autonomia e da defesa de seus direitos, prescindir do subsídio, ou como é definido pelo próprio corpo técnico: “os responsáveis pelo Programa consideram o subsídio muito mais um meio para que as famílias alcancem um patamar diferenciado de organização e compreensão da vida do que, propriamente, um fim em si mesmo”. (Prefeitura Municipal de Campinas)

O Programa também visa em nível comunitário manter-se articulado com ONG's e SAB's e em nível institucional integrar-se inter-setorialmente e descentralizadamente, procurando fornecer subsídios para elaboração de outras políticas de atendimento.

No primeiro parágrafo da justificativa que o Executivo apresenta para o projeto de lei do PGRM submetido à Câmara Municipal está expresso o reconhecimento de que é também

responsabilidade dos governos locais enfrentar as condições de pauperização das camadas mais vulneráveis dos moradores da cidade.

O texto se inicia com a declaração de que “A Prefeitura Municipal de Campinas, consciente do agravamento da situação de pobreza na última década (...) propõe o PGRM (...) com o objetivo de complementar a renda das famílias em situação de extrema pobreza de modo que estas possam atender às necessidades básicas de seus membros”

É nos documentos normativos da Secretaria da Família, Criança, Adolescente e Ação Social, que vão orientar a implantação do PGRM e o seu monitoramento, que surge o conceito de que este seja um programa emancipatório, com o objetivo de resgatar a cidadania e promover a capacidade destas famílias de garantirem por seus próprios esforços sua sobrevivência e inclusão social.

- ♦ *Recursos*

Os recursos para o financiamento do Programa estão definidos em lei e representam 1% das receitas correntes. O quadro a seguir mostra os recursos destinados e efetivamente gastos desde a implantação do PGRM.

Evolução dos gastos do PGRM - Campinas (*) em R\$ correntes		
Anos	Recursos destinados	Efetivamente gastos
1995	2.800,00	1.256.739,40
1996	4.000.000,00	3.274.477,01
1997	4.800.000,00	4.479.143,08(**)

(*) Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas. (**) Executado até outubro/97

Nota-se que, no ano de implantação, somente 45% dos recursos foram utilizados; no segundo ano, cerca de 82% foram utilizados, no terceiro ano (se considerarmos que será gasto a mesma quantia do primeiro semestre), a totalidade dos recursos previstos será utilizada.

O planejamento orçamentário inicial previu que o percentual de 1% das receitas correntes seria suficiente para atingir um público de 4.000 famílias, porém tem atendido cerca de 3.000 famílias desde sua implantação. Fica claro que há um limite orçamentário para atendimento deste público-alvo, sem considerar possível qualquer reajuste no valor per capita concedido. Se isto ocorrer, o número de famílias deverá decrescer.

Cabe ressaltar que o montante de 1% das receitas correntes ou 0,82% do orçamento total representa uma quantia ínfima. E que o aproveitamento desta quantia, em termos de retorno social, é muito grande, mesmo considerando que o atendimento não inclui todos que necessitam. As externalidades potenciais que o PGRM pode gerar em termos do aumento na capacidade do consumo, refletirão na melhoria da qualidade de vida e na distribuição de renda, ainda que marginalmente. Estes efeitos, aliados aos trabalhos do grupo sócio-educativo que abre o leque de possibilidades de atendimento a outros serviços públicos, sem dúvida potencializam os objetivos mais imediatos do Programa.

♦ *Funcionamento do Programa*

O gerenciamento do Programa é totalmente descentralizado, por meio de cinco departamentos. Tais departamentos são responsáveis pela elaboração do cadastro e acompanhamento das famílias beneficiárias. Este acompanhamento é sistemático e se realiza mediante reuniões mensais com os técnicos e as famílias envolvidas (grupos sócio-educativos), bem como através de visitas às casas dos beneficiários no período do cadastramento, ou quando os técnicos julgarem necessário.

Estas reuniões, além de propiciarem o acompanhamento das famílias inscritas no Programa, são uma forma de organização dos beneficiários em um espaço de reflexão e troca. O trabalho se fundamenta a partir de 4 atividades: Reflexão, Discussão, Orientação e Informação, tal como no projeto - piloto descrito anteriormente. Procura-se, a partir da reflexão sobre os problemas, criar um espaço de vivência e solidariedade, bem como busca apontar formas de enfrentamento e encaminhamento dos mesmos.

Ainda do ponto de vista gerencial do Programa, são realizadas outras três reuniões de caráter técnico: as setoriais, as de integração e as de capacitação.

As reuniões de caráter setorial envolvem técnicos de uma regional e têm por finalidade discutir os resultados quantitativos e qualitativos do acompanhamento sócio-educativo. As reuniões de integração têm caráter mais amplo, envolvem os técnicos de todos os departamentos e o Serviço de Apoio Família (SAF), onde se busca trocar experiências e normatizar o Programa a partir dos critérios estabelecidos em suas diretrizes. As reuniões de capacitação, abertas a todos os técnicos, são um espaço de reflexão sobre os instrumentos de políticas destinadas à família, criança e adolescente - Loas, Constituição Federal e seus desdobramentos - além de se atualizarem, os técnicos discutem aí temas de seu cotidiano e formas de solução conjuntas.

A estrutura em Departamentos descentralizados atua no funcionamento do Programa de uma maneira bastante eficiente, visto que os técnicos estão na área e, portanto, muito próximos do beneficiário e também da realidade local. Porém é extenuante o trabalho que cada dupla de técnicos enfrenta. Em média atendem 200 famílias por mês, o que os coloca literalmente “em campo” por 2 semanas mensais em encontros-reuniões com as famílias beneficiárias, além do atendimento ao cadastro, do atendimento individual, relatórios e reuniões com a coordenação. Observou-se que o envolvimento dos técnicos transcende a dedicação profissional e, muitas vezes, transforma-se em dedicação humanística e até política.

Decorrida a implantação do Programa, hoje a necessidade de avaliação dos seus impactos junto às famílias desligadas se torna essencial, como foi colocado em entrevista com um grupo de técnicos: “...depois do Programa as famílias não são acompanhadas, se quisermos saber os impactos que isto causou não sabemos....”.

Na perspectiva de que “podemos melhorar nosso trabalho”, estão colocados os limites do Programa e a necessidade de sua integração com outras políticas do governo. Além de tentar superar a arraigada cultura do assistencialismo, o Programa informa a disponibilidade de outros serviços públicos como creche, serviço médico, balcão de empregos, etc. Porém não há uma sincronia entre os encaminhamentos e o atendimento ao beneficiário. Fica claro que as potencialidades do Programa dependem muito da capacidade de uma ação integrada de combate à pobreza, que muitas vezes está além das possibilidades de implementação efetiva de políticas públicas por parte dos governos locais.

Mesmo iniciativas como a de inserir o beneficiário em cursos de capacitação esbarram nos limites deles próprios, ou como afirmado por um técnico: “os cursos profissionalizantes não são compatíveis com os beneficiários, eles não tem escolaridade básica”. Para atender a estas limitações encontram-se em processo de experimentação cursos de caráter básico, com o objetivo de preparar os beneficiários interessados em participar do Programa Pró-Renda⁵.

Visto que o Programa se propõe a uma intervenção multidimensional, tanto do ponto de vista do reconhecimento diferenciado do caráter da pobreza, como da necessidade de

⁵ O Pró-Renda é um programa do Governo Federal que financia pequenos projetos de iniciativa local mediante a realização de cursos de capacitação. Desde o início do Programa foram selecionadas, por interesse do beneficiário, 80 famílias; destas, somente 23 participaram do curso realizado pelo Sebrae. Hoje, a Prefeitura busca voluntários para a realização desses cursos

distintas ações que vão no sentido do atendimento de direitos e do estímulo ao poder de iniciativa das famílias em reagir à sua situação de pobreza, verificou-se a necessidade de uma estrutura para cada atividade:

- a) uma para o cadastro - uma vez que no contexto onde atuam existe muito de subjetivismo, além da confirmação dos dados fornecidos pelo candidato a beneficiário, o que implica em visita familiar, o técnico deve se inteirar da trajetória da família e o que a fez procurar o programa;
- b) outra para o acompanhamento sócio-educativo - tendo em vista o que requer um ambiente de re-educação, além do trabalho planejado, necessita-se do desenvolvimento de técnicas de dinâmicas de grupo específicas visando ao envolvimento e ao reação do grupo;
- c) outra de acompanhamento das famílias desligadas - com o intuito de avaliar os impactos trazidos pelo Programa e a necessidade de melhor adequá-lo à realidade em que se insere, talvez a criação de indicadores de desempenho.

O melhor funcionamento do Programa sem dúvida seria alcançado se as distintas etapas de trabalho fossem executadas por equipes específicas. Das etapas observadas, verificou-se a necessidade de um acompanhamento sistemático posterior, buscando observar como a família se comportará sem o recurso e o trabalho do grupo sócio-educativo. Este parece ser o próximo desafio da equipe que implantou o Programa.

♦ *O papel do grupo sócio-educativo*

A inovação, não só em termos de controle e acompanhamento do Programa, é o grupo sócio-educativo. Cada grupo é composto por 15 famílias e dois técnicos do Programa - um assistente social e um psicólogo. As reuniões são mensais e obrigatórias, porém se tornou um espaço privilegiado de troca e vivência conjunta dos beneficiários.

Os seguintes relatos de beneficiários foram registrados nestes grupos: “a reunião deu coragem para eu falar com meus filhos”; “ajudou a melhorar o meu comportamento. Eu aprendi que é muito importante conversar com os meus filhos”; “eu aprendi bastante coisa que eu não sabia” e, ainda, “eu gostaria que o grupo não acabasse, mesmo sem o cheque” (Prefeitura Municipal de Campinas).

O grupo sócio-educativo é onde se discute desde a forma de aplicação do recursos recebidos, até o que é a pobreza e suas formas de enfrentamento. Também é percebido e incorporado pelo grupo a evolução das mudanças na dinâmica familiar.

O estudo do IEE/PUC relata que a partir do sexto mês as famílias passam a se tornar protagonista do grupo sócio-educativo: “expressam mais descontraidamente seus problemas e a forma de solucioná-los. Já não esperam do técnico a “receita” porque a “receitas” do próprio grupo começaram a ser reconhecidas. Este, também, é um indicador do processo emancipatório nessa fase: as famílias sugerem alternativas e tomam iniciativas para a solução dos próprios problemas.” (IEE, 1997, pg 40)

A partir do décimo mês a auto-estima e auto-confiança crescem e são vivenciadas pelo grupo. Neste momento, o apoio de outras políticas públicas teria bastante eficácia. É neste período que os técnicos do programa têm procurado atuar com outras políticas de apoio,

tal como o recente projeto implantado “Despertando o Cidadão Empreendedor”, que visa a dar treinamento aos desempregados e não qualificados do Programa, ainda sem obter muito sucesso.

Ao longo do trabalho sócio-educativo procura-se informar os beneficiários sobre o funcionamento do Programa, sobre suas responsabilidades no manuseio do recurso, sobre a necessidade de encaminhamento dos filhos à escola e ao posto de saúde, regularização da documentação básica, como registro de nascimento, carteira de identidade e trabalho.

Os seguintes temas são tratados de maneira mais ou menos sistemática, tendo em vista o público atendido:

- 1) Conselho Tutelar
- 2) Afetividade
- 3) Cidadania
- 4) Preconceito
- 5) Planejamento familiar
- 6) Sexualidade feminina
- 7) Auto-imagem/auto-estima
- 8) Alternativas de geração de renda
- 9) Papel do Pai
- 10) Drogadição
- 11) Direitos da mulher
- 12) Violência doméstica

Tais temas foram elencados visando a buscar formas de tratamento destas questões no cotidiano das famílias, da perspectiva da garantia de seus direitos; além de reforçar a auto-estima e a necessidade dos beneficiários criarem alternativas para a busca de auto-sustento.

A “instrumentalização” das famílias é o objetivo maior do trabalho do grupo sócio-educativo. A busca da instrumentalização é o processo de aprendizado, um aprendizado que se inicia com a apresentação do que são seus direitos e procura despertar a consciência de cidadania dos beneficiários. A partir da percepção de sua condição social, o beneficiário é levado a refletir os limites da ação do próprio setor público na solução imediata de todos os problemas enfrentados, que, em grande medida, são semelhantes para o grupo como um todo.

O aprendizado permite o reconhecimento - a partir da exposição dos temas elencados - de que seus problemas não são problemas da vida privada, mas são problemas comuns

que, vistos desta forma, adquirem um caráter público e, por conseguinte, social e político. Pode-se afirmar que o “estágio” da tomada de iniciativa, isto é, de procurar qualificação, escolaridade, organização no local de moradia, dentre outros - na busca de formas de enfrentamento dos problemas - transcende o trabalho do grupo, pois é o próprio processo de reação e do “despertar”.

Dois aspectos podem ser destacados em relação a este trabalho: o da ótica da família e o da equipe responsável pela dinâmica dos grupos, ou seja, a dupla sócio-educativa.

Pela primeira ótica, nem todas as famílias são atingidas, ou não conseguem se envolver e buscar respostas como o restante do grupo. Existe uma parcela de aproximadamente 400 beneficiárias consideradas crônicas, ou aquelas impedidas por motivo de doença ou idade, de buscarem formas de auto-sustento. Neste caso, o Programa encontra limites no que diz respeito à construção de perspectivas posteriores. Esta limitação não se refere unicamente à procura de trabalho, mas no acompanhamento dos filhos, participação na comunidade; enfim, os objetivos do Programa.

Os beneficiários cronificados selecionados, em sua grande maioria, não são percebidos enquanto tal no processo inicial de seleção. Em geral, o indivíduo desconhece a possibilidade de ser atendido pelo Sistema de Proteção Social, não há consciência de seus direitos. Além de outras limitações: parentes e vizinhos igualmente desconhecem os mecanismos de acionar tais direitos. O empenho dos técnicos é procurar solucionar estes casos através da concessão de aposentaria por invalidez ou idade. Porém, nem todos se enquadram nos critérios do Sistema de Proteção Social.

Surge aí um problema que vem tentando ser equacionado. A limitação destes beneficiários os classificaria para um atendimento assistencialista, como o recebimento de cesta básica, por exemplo. Desta forma, os chamados cronificados estão sendo reunidos em grupos específicos, como forma de se buscar uma solução conjunta para estes casos. O maior problema com este grupo de beneficiários é o desligamento.

No processo de aprendizagem para os grupos com possibilidades de emancipação, o grupo sócio-educativo passa a ser um espaço de fazer amigos, de encontrar pessoas. Em grande medida, as dinâmicas de grupo aplicadas buscam este objetivo. As famílias somente conseguem avançar quando a relação com o grupo e com a dupla sócio-educativa se consolida por laços de confiança.

Pela ótica dos técnicos, para a maioria dos beneficiários os encontros mensais proporcionam troca de informações. A percepção geral é que estes respondem com sucesso às palestras e na busca por soluções. Porém, é importante ressaltar o ambiente no qual o Programa atua e as problemáticas enfrentadas no trabalho de grupo, de acordo com estes relatos: “a violência que é gerada pela pobreza é muito grande. Causa inclusive um certo desequilíbrio emocional”, ou “a carência é muito grande, temos que lidar com problema emocional, conjugal e mental”. (Entrevista com técnicos do Programa, outubro/97)

O método de trabalho técnico da dupla sócio-educativa na busca do desenvolvimento da aprendizagem dos beneficiários não é consensual entre os próprios técnicos. Foi questionado se o “menu” de temas responde às necessidades das famílias. Em princípio, os resultados com as famílias têm demonstrado serem positivos, porém a percepção da

importância de temas e dinâmicas em relação às situações vividas pelo grupo, além de serem subjetivas, difere de grupo para grupo.

Cabe ressaltar que o acompanhamento das famílias desligadas em muito pode contribuir para o aperfeiçoamento do Programa, pois muitos dos temas e das experiências vividas pelo grupo não são “utilizadas” de imediato, mas a aprendizagem é contínua e não se esgota no trabalho do grupo: nele se inicia.

- ♦ *Focalização*

Avaliando o processo de cadastro das famílias, observou-se que a demanda se encontra represada por dois motivos: por restrição orçamentária e pela restrição do número de técnicos para efetuar o acompanhamento das famílias. O Programa tem conseguido atender no máximo cerca de 3.000 famílias. Em cada uma das cinco regionais, existe atualmente em média 500 famílias cadastradas e não atendidas.

Visando a normatizar os critérios de cadastro para os futuros beneficiários e eliminar o quase inevitável subjetivismo, encontra-se em processo de mudança o critério de cadastro que selecionará os futuros beneficiários. Este, desde o início do Programa, não consegue ser uniforme em todas as regiões e tem ficado a critério da dupla sócio-educativa de cada região.

Para tanto, está sendo proposto um sistema de pontuação que avaliará o requerente em relação ao número de filhos menores de 14 anos e sua condição de saúde, a existência de doenças crônicas e HIV, as condições habitacionais, a situação do companheiro e ou filhos maiores de 14 anos, se família monoparental, se biparental e a existência de filhos em programas de caráter formativo. Porém, a visita familiar para checar os dados fornecidos será mantida.

A demanda potencial não é conhecida. Um único trabalho realizado pela Fundação Seade, “Pesquisa sobre Condição de Vida”, aponta que existe em Campinas cerca de 18 mil famílias carentes em cinco atributos: renda, emprego, habitação, escolaridade e acesso à saúde.

Como um parâmetro para dividir a quantidade de beneficiários por região, foi solicitado ao IMA - Informática dos Municípios Associados - uma empresa que presta serviços para os municípios, um cruzamento de dados da pesquisa da Fundação Seade citada anteriormente. O quadro a seguir mostra esta divisão.

Divisão ideal dos beneficiários PGRM Por região Campinas		
REGIÃO	% dos beneficiários	Características da região
Oeste	40	Muito pobre
Norte	15	2 bolsões de miséria
Leste	15	Menor pobreza
Sul	30	Alguns bolsões de miséria

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas

Tal divisão tem funcionado como um parâmetro para um novo arranjo na distribuição dos beneficiários por região, onde também será considerado o volume da demanda e a existência de equipamentos públicos.

Uma das alterações atuais que o Programa vem operando é a substituição dos técnicos que trabalham no grupo sócio-educativo. Inicialmente, a Prefeitura contratou e treinou 8 técnicos em regime temporário. Recentemente foi realizado um concurso para regularização, com ampliação do número de vagas, para fazer frente a outros programas e ao PGRM, porém nem todas as vagas foram preenchidas e também os novos técnicos encontram-se em processo de treinamento, o que vem causando um processo de “readaptação” das famílias.

O critério de R\$ 35,00 per capita encontra-se defasado, isto foi detectado principalmente na região Norte, onde em 100 cadastros efetuados, somente 15 famílias foram selecionadas devido ao critério renda, sendo que a carência em outros atributos incluiria todas as famílias.

O perfil dos beneficiários mostra que, em outubro de 1997, cerca de 46,5% das famílias são monoparentais e destas, cerca de 99% eram mulheres. Observa-se ainda que mais de 50% das mães têm menos de 35 anos.

Outro dado de focalização mostra o perfil dos filhos destas famílias:

Percentual de criança por faixa etária	
Criança por faixa etária	Percentual
0 - 2 anos	22%
3 - 6 anos	32%
7 - 14 anos	46%

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas

Observa-se que a maioria dos filhos se encontra em idade escolar, isto mostra que o objetivo de manter as crianças na escola é de suma importância para o sucesso do Programa.

Em relação ao processo de desligamento foi encontrado uma forma bastante criativa e participativa. O desligamento é negociado com as famílias que se encontram próximas do prazo final. Nesta negociação é ressaltado o processo emancipatório e o apoio às mudanças que o Programa proporcionou na dinâmica familiar e com o próprio beneficiário. Busca-se a compreensão dos beneficiários e a necessidade do Programa se estender a outras famílias carentes. Este processo tem garantido o desligamento “sem traumas”, pois as famílias reconhecem seus ganhos e a necessidade de participação de outras famílias.

Porém, das famílias desligadas visitadas para fins desta pesquisa, a resposta unânime foi de que já usufruíram do Programa e deveriam dar lugar para outras igualmente necessitadas. Esta afirmação demonstra o trabalho efetuado pelos técnicos. Mas é importante ressaltar que a grande maioria das famílias que foram cadastradas no início do Programa permaneceram, em média, mais que um ano e meio sem o risco de serem desligadas; isto decorreu de impasses na determinação da melhor forma de desligamento.

O início dos desligamentos envolveu um trabalho conjunto de técnicos e coordenação do Programa para definirem critérios de como priorizar situações muito semelhantes de carência e pobreza. No processo de desligamento das famílias que primeiro usufruíram do Programa, procurou-se verificar caso a caso, as condições econômicas objetivas e a situação da família. Constatou-se a existência de beneficiários crônicos, ou seja, aqueles que estão impossibilitados por doença a responder os objetivos do Programa. Os casos mais delicados permaneceram e os demais foram desligados. Porém, este caminho durou quase dois anos para ser efetivamente implantado.

O quadro de pobreza em que o Programa atua é o de famílias com pouca ou nenhuma escolaridade, desempregada formalmente, vivendo de bicos, famílias com média acima de três filhos, sendo que quase 50% são monoparentais e 30% com idade entre 30 e 34 anos. Moram em favelas ou nos chamados bolsões de miséria, onde a infra-estrutura pública é precária ou inexistente. Seus filhos freqüentam escola sem um vínculo fixo, são

repetentes ou defasados em termos da série em relação à idade. Ainda em alguns casos, há o problema da subnutrição, em crianças abaixo dos 3 anos. Uma parcela considerável apresenta problemas de alcoolismo ou drogadição e enfrenta problemas com violência.

Tal perfil de beneficiários, sem dúvida, deixa claro que o Programa atua em um quadro de necessidade de intervenção emergencial. Neste sentido, o período de um ano se torna insuficiente para explorar as potencialidades das famílias em operar as transformações pretendidas.

A seguir, mostra-se o resultado de entrevistas efetuadas com grupo de técnicos e famílias.

2.3. Entrevistas

- ♦ *Objetivo das entrevistas*

Tentando responder se o PGRM é uma política capaz de combater a pobreza e em que medida é capaz de operar mudanças significativas no campo da cidadania, é que se optou por realizar entrevistas com 3 grupos de famílias: 02 crônicas, 3 desligadas recentemente e 2 em vias de desligamento; participação junto ao trabalho de 4 grupos sócio-educativos em diferentes estágios : um grupo encontrava-se no 6o mês, dois grupos encontravam-se no penúltimo encontro e um grupo encontrava-se no último encontro; e ainda uma entrevista coletiva com 4 duplas sócio educativas.

Não houve preocupação amostral na busca de significância, visto que o objetivo da pesquisa foi puramente qualitativo, não necessitando de grande amostra, mas que represente a realidade em questão. Para tanto, aplicou-se uma técnica grupal com questões abertas, claras e de fácil compreensão. Procuram-se, junto às famílias, depoimentos que reconstruíssem a trajetória da família no Programa, o que significou esta participação e o que mudou na dinâmica familiar. Em relação aos técnicos, buscou-se uma avaliação sobre o atual estágio do Programa e seu próprio trabalho.

- ♦ *Percepção do grupo de técnicos quanto ao Programa e ao seu próprio trabalho*

Para este grupo de profissionais “o Programa é um meio e não um fim”, “eles vêm por causa do dinheiro, no começo, mas no grupo e com sua participação vão percebendo seus direitos”.

Este relato ressalta o papel de apoio do grupo sócio-educativo e reitera o entrosamento das beneficiárias com o grupo: iniciam o trabalho com baixa auto-estima e ao discutirem seus problemas adquirem confiança no grupo e passam a procurar seus direitos, como um despertar de consciência.

O papel que o repasse monetário desempenha foi ressaltado da seguinte forma: “O que é mais importante é o que fica, o que você aprendeu como cidadã e que ninguém vai lhe tirar, ao passo que o dinheiro é uma coisa passageira.”

Os direitos de cidadã a que se refere a técnica é desde a própria participação no Programa até a aquisição de documentos para si e seus filhos, bem como informações e possibilidades de acesso a creches e a postos de saúde. O grau de desinformação é

muito grande, e estes avanços no campo do reconhecimento de direitos são ressaltados como grandes avanços.

Sobre o repasse monetário foi ressaltado que o processo se faz isento de clientelismo ou de assistencialismo como comumente acontece nas políticas sociais brasileiras:

“O mais positivo é o dinheiro; por que eu devo dar uma cesta básica? E se ela gosta de fubá e eu dou farinha? Escolher o que pode comprar é melhor, isto garante o direito de ela gastar. Isto em termos políticos, em termos técnicos, é o grupo sócio-educativo”.

Sobre a percepção das famílias em relação ao Programa: “Elas acham no começo que o Programa é a entrega dos cheques, mas logo logo começam a ver todo nosso trabalho”. O que impera no início da participação é, como ressaltado, a total desinformação para então, no transcorrer do trabalho, perceberem o que é o setor público e para que ele serve.

“Logo no cadastro percebem que vão ter alguma coisa que fazer, elas não imaginam de onde vem o dinheiro, acham que é do bolso do Prefeito, mas passam a entender que é uma lei, que há impostos que elas também pagam, e que estão recebendo de volta em forma de benefício”.

A noção de direito não é completa; apesar do tripé compromisso da Prefeitura, trabalho dos técnicos e responsabilidades do beneficiário ser bastante ressaltado, ainda perdura a idéia de que recebem o repasse como um favor da Prefeitura.

A potencialização dos resultados do Programa se intensificaria se houvesse integração entre este com outros órgãos da Prefeitura, em especial a saúde, educação e programas de geração de renda: “as pessoas crescem, até um ponto que foge da sua alçada. O mercado é competitivo, mas dentro do limite de cada uma, elas conseguem fazer coisas produtivas”.

Ainda sobre a necessidade do Programa instrumentalizar os beneficiários para a busca de empregos: “tem que haver uma política integrada com o supletivo, com curso para preparar a pessoa para o trabalho. Isto não é uma reponsabilidade do Programa, mas deve haver mais integração. Também os cursos profissionalizantes não são compatíveis com os beneficiários, eles não têm escolaridade básica” .

A qualificação dos beneficiários é apontada como um ponto nevrálgico, pois os técnicos percebem que há disposição e espírito empreendedor nos mesmos, porém colocam os limites do próprio Programa em se integrar com outras políticas do governo, tanto estadual quanto nacional. Em grande medida, o sucesso do Programa depende desta integração das políticas públicas.

Uma experiência muito rica possibilitada pelo Programa foi a criação da figura do “agente comunitário” nos bairros. Tais agentes são ex beneficiários que se prontificaram em encaminhar para o Programa os mais necessitados de sua região de moradia. Este relato mostra como foi este trabalho:

“Há muitas pessoas que não sabem do Programa e precisam, são pessoas que estão lá no fundão da favela, não sabem pegar ônibus ou têm vergonha. Havia 23 pessoas que se dispuseram “olhar” no bairro, a gente já mandava um papel com o dia e a hora da reunião

para ela dar para a pessoa. Nós fizemos o 2º o cadastro quase todo desta forma, aquelas com mais problemas foram encaminhadas para nós”.

Este relato mostra o espírito de fraternidade e solidariedade que vigora no Programa, pois mesmo sem o repasse monetário, as mães continuam de alguma forma ligadas ao Programa.

Outra experiência mostrou que as beneficiárias gostariam de continuar participando do grupo sócio-educativo mesmo sem o repasse do cheque:

“Atendendo à reivindicação da região sul, foi implantado um grupo sócio educativo de pessoas desligadas” .

Como já foi ressaltado, o espaço do grupo sócio-educativo é um lugar de encontro, de troca de experiências; além das informações onde buscar seus direitos básicos, é um espaço de convívio, amizade e também de lazer. É comum se comemorar aniversários e sempre na última reunião do grupo há entrega de “amigo secreto”. Obviamente esta descontração somente é possível quando existe confiança no grupo e no trabalho técnico desenvolvido pela dupla sócio-educativa.

Um início de processo migratório vem ocorrendo em Campinas:

“Na SAR Oeste está acontecendo um problema de migração; se diminuísse o tempo ou até o per capita, poderia se criar um problema muito grande. Hoje a estrutura do Programa não consegue atender a mais famílias”.

Ou ainda:

“Na SAR Oeste há 500 pessoas na espera, no cadastro; o Programa não atendeu a todas as pessoas com 2 anos de moradia desde 95, ou seja, que vieram para Campinas até 93. Se este critério for mudado vai haver uma forte migração para Campinas”.

Este é um problema que o Programa tem de enfrentar: se o critério de moradia for menor do que 2 anos haverá uma forte tendência à migração, como já detectado na região mais pobre de Campinas, a região Oeste.

É opinião dos técnicos que as famílias não voltam a procurar o Programa depois do desligamento, porque já usufruíram do Programa e tiveram muito tempo para se organizar, comprar um barraco, consertar a casa e arrumar um bico. Ou como nestas palavras:

“Não voltam a procurar, ou porque arrumaram emprego, ou porque arrumaram o barraco e não chove mais ou o filho mais velho arrumou um bico. Estas famílias ficaram 2 anos. É muito tempo, quem queria se ajudar, conseguiu melhorar. Elas puderam se planejar, construir.”

Este relato mostra também que o objetivo do trabalho dos técnicos é a independência e a emancipação econômica da família, bem como “jogar” a responsabilidade de melhorar, uma vez que o repasse possibilita um rearranjo familiar em termos de renda e melhoria na qualidade de vida. O que se espera é que os mesmos consigam incorporar os resultados conseguidos durante sua participação no Programa.

Indagados se as famílias vendem os objetos que adquiriram após o Programa, a resposta foi enfática:

“Não, mas se precisarem vendem, mas a maioria se vira bem depois do Programa”.

Um problema vem sendo sentido pela equipe técnica: não há acompanhamento das famílias desligadas, ou seja, não há controle dos resultados do Programa. Ou, como nestas palavras:

“E depois do Programa as famílias não são acompanhadas, se quisermos saber os impactos que isto causou não sabemos, é necessário avaliarmos os resultados se quisermos mudar alguma coisa”.

A mesma técnica sugere que seja feita a uma amostragem de 15 famílias por Departamento e que se faça o acompanhamento delas, só assim se conhecerão as mudanças operadas pelo Programa e como enfrentam a vida sem o repasse monetário.

- ♦ *Percepção das famílias quanto à sua participação no Programa e mudanças na dinâmica familiar*

Acreditam que o governo fez o Programa para ajudar os pobres e tirar as crianças da rua. Mesmo aquela que acredita ser um favor tem a seguinte posição “... sendo brasileira, eles têm obrigação de ajudar”. Ou “é uma obrigação da Prefeitura dar o renda mínima, ou arrumar algum lugar decente pra gente morar”

O recurso foi utilizado para melhoria nas condições de habitabilidade - compra de móveis e colchão, melhorias na casa. Uma construiu um pequeno bar e duas outras construíram suas casas.

A manutenção dos filhos na escola é uma prioridade, apesar dos mesmos encontrarem dificuldades em se adaptar. Estas crianças se encontravam longe da escola por muitos anos; ou estavam na rua mendigando, ou fora da escola porque os pais não achavam que isto era importante, ou mesmo pela dificuldade em controlá-los. Esta dificuldade continua existindo, conforme este relato:

“A professora reclama muito, manda bilhetes, eles não respeitam os amigos e nem o professor”.

Todos freqüentam o posto de saúde mais próximo, mas não sem críticas: “O posto é um horror, só atendem crianças que estão doentes na hora, senão tem que marcar um mês antes.” A mesma beneficiária reclamou que gasta 4 latas de leite com uma criança subnutrida que tem e o Posto não fornece o leite.

O funcionamento integrado da escola e do Posto de Saúde é de suma importância para o bom funcionamento do Programa. Em relação à escola em Campinas, ocorreu algo curioso: as escolas não aceitavam inscrições ou efetuação da matrícula fora do prazo, que, em geral, é no início do ano. Com isto, o Programa não conseguia as vagas para os filhos dos beneficiários. Foi então que a coordenação do Programa conseguiu, em consulta à legislação, que as escolas deveriam aceitar inscrições e efetuação da matrícula em qualquer época do ano; foi assim que os filhos dos beneficiários conseguiram suas vagas “fora do prazo”.

Em relação ao Posto de Saúde parece que este não vem funcionando a contento. Primeiro, houve priorização no acompanhamento e fornecimento de leite às crianças subnutridas. Neste segmento, o Programa obteve sucesso no cruzamento dos cadastros das Secretarias da Saúde e da Criança e Adolescente. O que parece ocorrer agora é o mesmo que ocorre em todo o Brasil: não há profissionais, remédios e alimento suficientes para atender a toda população carente local.

Sobre o trabalho sócio-educativo, constatou-se que este é muito importante para as beneficiárias. As mesmas compreendem o objetivo do trabalho e gostam de freqüentá-lo. Inclusive duas mães conseguiram se separar; elas eram violentadas pelos maridos, passaram a freqüentar também o SOS mulher, onde buscaram ajuda psicológica e legal com o apoio do Programa.

Este relato mostra o papel do grupo sócio-educativo:

“O grupo é bom: lá se faz amigos, todas as pessoas são agradáveis. Quando se está lá, se esquece da vida e até se lembra de quando era criança. Aprendi muita coisa e até tirei meus documentos”.

“O grupo ajudou muito, hoje consigo dizer ‘eu te amo’ para o meu filho”

Indagadas por que a Prefeitura fez o Programa, as respostas foram distintas:

“Querem melhorar as coisas, tão ajudando as pessoas, não é um favor”.

“Acho bom. Ele foi feito para tirar as crianças das ruas e para as pessoas que não estão bem. Agora as crianças vão para a escola”.

“Por causa das crianças que ficam nas ruas, o governo faz por obrigação”.

As beneficiárias entendem que o Programa está voltado às crianças e que o repasse monetário deve priorizar as mesmas. Estes relatos comprovam isto:

“O dinheiro ajuda bastante, agora dá pra comprar as coisas para as crianças e também o remédio para a filha”.

“Os meninos de 7 anos nunca tiveram sapatos, eu comprei tênis com luzinha para eles, era um sonho, comprei frutas que eles nunca tinham visto”.

Também o espírito empreendedor está presente:

“ Não tinha geladeira e nem cama, comprei cobertor, roupas e compras para a casa. Com o dinheiro do marido, montei um barzinho em frente da casa”.

A maioria concorda com os critérios estabelecidos pelo Programa, porém existem críticas:

“A gente ouve falar ‘a reunião é chata’, ‘estou perdendo tempo’, uns vão só pra pegar o dinheiro, é uma minoria, mas tem. Ouvi dizer também ‘só se eu receber o resto da vida, minha filha está doente e vou ter mais um filho’.

ou ainda:

“Deve haver mais supervisão no uso do dinheiro, o dinheiro é meu, mas tem gente que usa para comprar droga, outras para comprar pinga para o marido, mas acho que o renda mínima foi uma das melhores coisas colocadas aqui”.

Indagadas sobre planos para o futuro, as respostas são bem concretas e mostram a necessidade de sobrevivência e o imediatismo:

“Quero melhorar, comprar um terreno e sair daqui, estou fazendo um curso de cabeleireira, quero montar um salão e deixar o barzinho para o meu marido tocar”.

“Muitos dos pais que estão no Programa estão desempregados, tenho certeza que preferem trabalhar do que ganhar o dinheiro do Programa”.

“Quero arrumar o barraco e comprar uma cama, vou pedir a Deus e não perder a esperança”.

Sobre a vida na comunidade e o exercício da cidadania, as respostas foram diversas:

“O pessoal é muito individualista, cada um por si. A luz é roubada, tivemos que pagar 4 meses atrasado”.

“Hoje está bem melhor, antes o esgoto era a céu aberto. A presidente da associação conseguiu muita coisa”.

“Não vamos à associação dos moradores porque não temos carteirinha”.

Sobre o desligamento, acham que já usufruíram do Programa e que outros carentes também devem usufruir, porém retornariam ao Programa se pudessem.

O tipo de discriminação que sentem é que todos gostariam de ser beneficiários. Desejariam que o benefício fosse estendido a todos os necessitados.

Do grupo entrevistado, somente três pessoas não trabalham, sendo que duas delas são consideradas crônicas e uma que não conseguiu colocação (as demais ganham dinheiro com venda de produtos de beleza, cabeleireira ou como doméstica) a maioria tem planos de montar seu próprio negócio.

2.4. Impactos e potencialidades do Programa

Se somente o repasse monetário for considerado, cerca de 54% das famílias beneficiárias, em outubro de 1997, não tinham nenhuma fonte de renda. A renda per capita sem o benefício era de R\$ 8,23 e com o benefício foi para R\$ 26,84, mostrando que houve uma triplicação da renda. É possível afirmar que o Programa cumpre as necessidades básicas de subsistência.

Os dados de junho/97 mostram que 23,4% das famílias beneficiárias recebiam do Programa cerca de R\$ 175,00 de repasse, 27,5% recebiam R\$ 140,00 e 20,2% R\$ 105,00.

Para as famílias, a garantia do repasse mensal possibilita a organização do orçamento e planejamento para gastar. Aquelas onde há pelo menos um membro trabalhando, o recurso vai para a melhoria das condições habitacionais, ou aquisição de

eletrodomésticos e o atendimento das necessidades das crianças, desde material escolar até lazer. Mas para a grande maioria o recurso se destina para alimentação, remédios e às necessidades mais imediatas.

Na vivência proporcionada pelo grupo sócio-educativo, como já citado, no início dos trabalhos, é reforçada a necessidade de suprir o básico para sobrevivência e melhorias nas condições de habitabilidade. Após, é reforçada a necessidade de manter os filhos na escola, a frequência aos Postos de Saúde e a busca de emprego.

Em pesquisa recente junto às famílias beneficiárias, constatou-se que a busca por melhor qualidade de vida em um ambiente social como o nosso é muito difícil de ser alterada no prazo de um ano, levando em conta toda uma história de vida que se repete de geração em geração. Porém, é grande a expectativa do programa em ver mudanças e é gratificante perceber que, embora lenta e pequena, estas modificações são muito grandes para os beneficiários. (Lucheti,96)

- *Processo emancipatório*

A inovação em termos de políticas públicas em Campinas é que além de propiciar renda, o Programa faz o acompanhamento da família via grupo sócio-educativo. O trabalho deste grupo é, sem dúvida, um grande apoio às famílias e os estágios de “amadurecimento” das famílias têm se mostrado homogêneos para a maioria dos grupos.

Os beneficiários são totalmente desinformados de seus direitos básicos, então inicialmente, tais informações lhes são passadas.

No segundo momento, por iniciativa das famílias, estas já conseguem se identificar e a ter confiança no grupo, são discutidos seus problemas familiares, tais como dificuldade em educar os filhos, relacionamento com o marido e situações de violência doméstica.

No terceiro momento, mais ou menos a partir do 9o mês, conseguem se colocar, expõem suas idéias mais claramente e é neste momento que são levantados temas como desemprego, pobreza, acesso a programas públicos. É o que relata também o trabalho do IEE: “É nesse momento que efetivamente passam a solicitar cursos profissionalizantes, cursos supletivos, empregos ou orientações para fazerem seu próprio negócio”. (IEE, p.42)

A grande maioria das famílias é “empreendedora”, ou seja tem iniciativas. Consegue aplicar seu dinheiro na melhoria da casa, vai fazer salgados, lava e passa roupa para fora, etc. Procura criar perspectivas de auto-sustento quando do desligamento, porém encontra todas as dificuldades que qualquer desempregado com nenhuma qualificação encontra.

Neste sentido, para a emancipação em termos de renda, observou-se que o Programa pouco pode contribuir. Ele estimula as pessoas a procurarem trabalho, mas isto não significa que encontrarão colocação, pelo contrário, o que se observa é a baixa colocação. Em uma amostra de 200 famílias desligadas, somente 6% conseguiram emprego.

Mesmo os cursos visando melhor qualificar o beneficiário se mostraram limitados, visto que o conteúdo dos cursos exige um mínimo de escolaridade (escolaridade que os beneficiários não têm).

Estas observações mostram que a medida de sucesso de Programas de Renda Mínima de caráter local ou não, depende de sua articulação com iniciativas de programas de geração de emprego e renda.

Resultado da pesquisa do Neep, a partir de 26 famílias no 10o mês de implantação do Programa, mostra os planos das mesmas quando do término do Programa. O resultado aponta que 27% não tinham planos, 15,5% iriam procurar emprego, 11,5% iriam buscar outros auxílios, 11,5% iriam continuar trabalhando, 11,5% iriam comprar equipamentos durante o Programa para trabalhar depois, 7,7% pretendiam ter emprego e o marido também, 7,7% conformam-se com o que têm, 3,8% iriam fazer poupança agora para viver depois e 3,8% Deus ajudará.

♦ *Impactos e potencialidades de Programas de Renda Mínima de caráter local*

O repasse monetário direto, permitindo ao beneficiário dispor do recurso de acordo com suas prioridades, é sem dúvida a maior inovação do Programa de Renda Mínima. Esta modalidade tem o potencial de substituir políticas de caráter puramente assistencialista, como cestas básicas e/ou tickets que podem ser trocados por espécie.

A melhoria na qualidade de vida possibilitada pelo Programa é um dos resultados mais visíveis. O repasse permite a melhoria dos gastos em alimentação, como aquisição de material escolar, roupas, móveis e mesmo compra ou construção de habitação.

O repasse dá autonomia e ao mesmo tempo responsabilidade na forma de gastar, enquanto, do ponto de vista econômico, permite uma redistribuição de renda ainda que marginalmente, podendo ativar o comércio local.

Verificou-se que a forma de repasse é isenta de procedimentos de natureza clientelista, já que é feita através da rede bancária, o que, por um lado, torna o programa mais transparente, e, por outro lado, possibilita o controle social dos recursos.

O programa exige a manutenção dos filhos na escola. Isto em muito pode alterar o quadro do trabalho infantil no Brasil. Ao mesmo tempo que coloca a necessidade da participação da escola, a melhora da qualidade do ensino e a qualificação do professor, também se dispõe ao enfrentamento da pobreza.

O programa integra as crianças no serviço básico de saúde, o que representa um grande avanço visto que permite visitas periódicas ao médico com o objetivo de instruir os pais no combate à desnutrição infantil e, também, à manutenção da carteira de vacinação atualizada. Tais ações buscam o tão necessário modelo preventivo de saúde.

O programa faz o acompanhamento sócio-educativo; que se têm mostrado bastante eficaz no trabalho com a família na busca de seus direitos sociais, ou seja, aquisição de documentos, busca de creches e escolas, Posto de Saúde, Delegacia da Mulher e etc. Porém, o objetivo do alcance da autonomia e emancipação não vêm sendo conseguidos. O trabalho do grupo sócio-educativo, além de ser um elo de ligação entre o setor público e o beneficiário, é um espaço onde famílias beneficiárias podem estabelecer trocas de suas experiências, adquirindo consciência da sua condição social e formas de enfrentamento da mesma; neste sentido, ele cumpre o papel de “jogar” o beneficiário no reconhecimento dos seus direitos, porém o processo emancipatório encontra limites nos próprios beneficiários.

A noção de cidadania, parece que não é tão clara, a percepção de que o programa não é um favor e sim um direito não é sentido pelos participantes, pelo menos no primeiro ano de Programa. Observou-se que quanto mais se frequenta o grupo sócio-educativo, maior é a percepção de que as soluções para seus problemas depende, dentre outras lutas, de sua participação na comunidade.

Várias experiências no Brasil têm demonstrado que é possível e factível o município combater o desemprego. É sabido que os beneficiários destes programas, em sua grande maioria são pessoas com baixa ou nenhuma escolaridade, portanto se encontram à margem do mercado de trabalho formal. O município sozinho não consegue criar empregos, mas pode criar mecanismos que incentivem, tanto na oferta de cursos de capacitação (eletricistas, pedreiros, padeiro, etc), como na oferta de cursos de alfabetização e/ou supletivos. O governo pode estabelecer convênios com empresas locais para oferta de estágios para adolescentes, como também, via isenção fiscal, propiciar a criação de um Fundo em parceria com o setor privado, que poderá financiar iniciativas de empreendimentos de caráter local.

O Programa da cidade de Jundiaí é um exemplo de parceria, em que através do incentivo público e da iniciativa dos desempregados tem sido possível construir, a partir de oficinas, padarias, serigrafias, marcenaria e creches. Em Campinas, encontra-se ainda em fase embrionária o programa “Despertando o Cidadão Empreendedor”, que tem por alvo prioritário, os beneficiários do Programa de Renda Mínima. Outro exemplo é o Banco do Povo que, com o suporte de recursos do BNDES, criou uma linha de crédito com juros abaixo dos praticados pelo mercado, para financiar tanto capital de giro, como investimento de empreendimentos de pequeno porte.

Tais ações, além de complementar, potencializam o alcance dos objetivos dos Programas de RM. É claro que os resultados destas ações só poderão ser vistos em médio prazo.

♦ *Questões em aberto sobre o Programa de Renda Mínima de caráter local*

Algumas indagações podem ser apontadas a partir da constatação de que a adoção de Programas de RM é uma realidade no Brasil.

- 1) É o Município a instância de governo apta para financiar um Programa de RM, dado seus objetivos abrangentes de combate a pobreza?
- 2) É viável a utilização de um mesmo desenho de Programa para todos os municípios do Brasil, sem dimensionar adequadamente as especificidades locais?
- 3) Que mecanismos de controle e fiscalização podem garantir que o Programa não se transforme em mais uma política meramente assistencialista?
- 4) O Executivo tratará com profissionalismo o Programa ou pode se transformar em mais um instrumento de uma política clientelista?
- 5) Estão os Municípios capacitados, administrativa e tecnicamente, para gerenciar um Programa deste porte?
- 6) Em sua grande maioria, os programas têm caráter emergencial com prazo de um ano, podendo ser prorrogado por mais um ano. Porém, o quadro onde atuam é o da extrema

pobreza e desemprego; assim, o período de manutenção do benefício é pequeno frente às necessidades das famílias, podendo ao término deste, “devolver” as famílias à mesma situação de desamparo do que quando ingressaram no Programa.

7) Em que medida a complementação de renda pode levar o beneficiário a aceitar trabalhos precários, de tempo parcial e sem direitos trabalhistas, uma vez que já recebe alguma renda?

8) Quanto aos filhos na escola: qual o mecanismo que, garantirá que mesmo sem o repasse monetário, os filhos continuarão a frequentá-la?

9) Em que medida o Programa pode provocar processos migratórios, entrada de pobres e saída dos “ricos” que não querem financiar o programa nos municípios?

10) Até que ponto isoladamente o Programa de RM consegue combater a pobreza e a exclusão social? Ou seja, é necessário uma política efetiva de geração de empregos e renda, bem como a melhoria dos serviços sociais básicos, em especial, educação e saúde, ações estas que transcendem à capacidade financeira e administrativa local.

11) Em que medida o Programa universalizará seus direitos?

Tais indagações são em geral formuladas como restrições à implantação de Programas de Renda Mínima de caráter local. Algumas dizem respeito diretamente à realidade brasileira, considerando-se sua disparidade regional, a natureza crônica da pobreza e a herança de um modelo de intervenção pública corrupto, excludente, centralizador e autoritário.

Partir do pressuposto da impossibilidade orçamentária e financeira quando inúmeros Programas se encontram em fase de discussão, aprovação e alguns já implantados, é não aceitar a mudança no perfil de atuação do setor público, em especial o da intervenção municipal, bem como não perceber que novas relações entre o público e a comunidade em nível local surgem como resposta, neste caso específico ao combate da pobreza.

Recente artigo dos economistas Lavinás e Varsano expõe análises e resultados de uma pesquisa em cursos no Instituto de Pesquisa Econômica Avançada - Ipea. Propõem uma melhor focalização dos atuais programas de combate à pobreza e um melhor gerenciamento das políticas no sentido de incrementar seus resultados. Propõem ainda que a coordenação e a normalização destas ações devem estar a cargo do governo federal através da criação de um “Programa de Combate a Pobreza - PAC”, com esforços dos 3 níveis do governo. Tal Programa deveria ser introduzido nos municípios onde o PGRM já foi implantado e também naqueles mais pobres, com auxílio financeiro dos governos federal e estadual. Discutem que um PAC em nível nacional teria um custo mais alto do que um PGRM, mas, devido à já existência de várias outras políticas públicas com vistas ao combate a pobreza, universalizadas como o salário-família por exemplo, um PGRM, neste contexto, pode assumir o papel central de uma política de combate à pobreza, visto que tem a capacidade de multiplicar e melhorar as ações públicas de combate à pobreza, porque seu sucesso está diretamente ligado à consecução destas ações - atendimento básico de saúde, manutenção dos filhos na escola, cursos de capacitação, etc.

Sozinho um PGRM não é capaz de erradicar a pobreza, porém ele é capaz de dinamizar um conjunto de políticas capazes de erradicá-la. É importante existir um PGRM de caráter nacional, com a normatização pelo governo federal, e totalmente descentralizado em sua gestão, via execução pelos municípios. Assim, o controle social da política se viabiliza pelo próprio caráter do programa, ou “O PGRM aproxima o Estado do cidadão, ainda mais quando sua execução fica a cargo do município. No PGRM, até mesmo por questão relacionada a controle, o cidadão não pode significar para o Estado apenas um número de conta bancária em que é depositada uma mesada. É preciso acompanhamento próximo.” (Lavinhas e Varsano, 1997).

2.5. Conclusões

No bojo de várias reformas do Estado Brasileiro - entre elas, do sistema tributário, do aparelho do Estado e da Previdência Social - onde os pobres naturalmente não estão contemplados, surge descentralizadamente, ou por iniciativas de governos locais, o Programa de Garantia de Renda Mínima.

A novidade nesta política, além da iniciativa local, é o repasse monetário direto ao beneficiário, complementado por ações sócio-educativas que objetivam a manutenção dos filhos na escola, a busca pela melhoria na qualidade de vida e proporcionar um impulso para um processo emancipatório e de autonomia financeira.

A experiência de Campinas mostra que os objetivos são muito amplos e seus efeitos somente poderão ser sentidos em médio e longo prazos. Tais prazos, aliás, colocam o Programa em dúvida, pois é emergencial com um ano de duração, sendo muito difícil neste exíguo período combater a pobreza e a miséria dos beneficiários.

A pobreza no Brasil foi definida como multidimensional, ou seja, carência em vários atributos, como renda, escolaridade, emprego e moradia. Tal pobreza de caráter estrutural coloca a necessidade de uma ação federativa para combatê-la. Mesmo o atual Programa de Garantia de Renda Mínima do Governo Federal é tímido e excludente; não pode ser considerado como uma política pública séria de combate à pobreza, pois pelos seus critérios só tornam “inelegíveis” do ponto de vista orçamentário as regiões sul e sudeste, regiões que pelo critério da renda per capita não se incluem no sistema de financiamento. Na verdade, o PGRM do Governo Federal é um “anti-Programa”, pois exclui exatamente a população que mais necessita dele.

Se os Programas de iniciativa local são limitados do ponto de vista orçamentário, de alcance e abrangência em relação ao público-alvo, então por que se multiplicaram nos últimos anos?

Primeiro, porque as ações do governo federal em relação ao combate à pobreza e exclusão se mostraram inócuas e ineficazes; realmente não combatem à pobreza. Segundo, devido ao aumento de sua dívida pública. Terceiro, porque a instância de governo mais próxima da população, por questão de governabilidade, passou a ter que responder ao desafio de enfrentar o aumento da pobreza.

O que de mais positivo e imediato trazem estes programas é a melhoria na qualidade de vida: o repasse monetário direto é aplicado fundamentalmente em alimentação e melhoria nas condições de habitabilidade.

Outro aspecto é a manutenção das crianças na escola, ainda que de difícil adaptação. A escola se deu conta de que os excluídos também são alunos e agora têm sua frequência garantida. Com isto, em Campinas houve uma diminuição da presença dos meninos de rua, passando de 550 menores em 1995 para 47 em março de 97.

A integração do programa com outras políticas públicas, como de qualificação ou programas de geração de renda, que são os que os beneficiários mais sentem necessidade, ainda não foi conseguida. Na cidade de Campinas, em uma amostra de desligados de uma região, somente 6% dos beneficiários conseguiram colocação no mercado de trabalho e sua autonomia financeira.

Mesmo a integração dos beneficiários com o sistema de saúde e de creches tem se mostrado precária, isto pela escassez de equipamento público.

Tais questões mostram que o município é a instância que deve administrar o Programa, porém com a ajuda e ações dos governos federal e estadual, tanto no financiamento como na oferta de políticas complementares de combate à pobreza.

Ou como afirmou Rocha: “Não há como eliminar déficits graves existentes e garantir o custeio do serviço com base nos recursos próprios das municipalidades onde a maioria da população é pobre”. (Rocha: 1994. p.27)

Tais políticas de combate à pobreza incluem, além da transferência de renda, também a capacitação dos beneficiários de acordo com seus limites de escolaridade; uma política de geração de emprego compatível para esta população; assistência direta a grupos mais vulneráveis como crianças, jovens e idosos; manutenção de repasse em espécie para os chamados crônicos.

Uma das questões a enfrentar é a busca de recursos para o financiamento, como mostrou em recente artigo de Barros, Camargo e Mendonça (1997), “ Exatamente porque a questão da distribuição é relativamente tão importante, a erradicação da pobreza é perfeitamente viável, do ponto da disponibilidade de recursos existentes no país”. Se tomarmos a linha de pobreza de tal forma que 40% sejam pobres, seria necessário transferir 6% do PIB para esta população eliminar totalmente a pobreza. Se a definição de linha de pobreza fosse tal que 30% da população fossem considerados pobres, a transferência de renda necessária seria de apenas 3% do PIB.

A decisão da erradicação da pobreza brasileira é política e não econômica.

A experiência de Campinas mostra isto; com apenas 1% das receitas correntes, tem sido possível atender um grupo de 3.000 famílias com média de 2,85 filhos por família e repasse médio de R\$ 116,83, sendo que 46% destas possuíam renda zero.

O Programa de Campinas mostra que do ponto de vista da focalização está atendendo exatamente o grupo mais pobre da cidade. Porém, de acordo com a Fundação Seade existem pelo menos 18 mil famílias em condições de fazer parte do Programa (novamente aqui se esbarra no limite orçamentário).

O sistema operativo do Programa: seleção, acompanhamento, controle e desligamento, é efetuado pela mesma equipe, ou seja, a dupla de técnicos que forma o grupo sócio-educativo. O processo de seleção procura selecionar os mais pobres entre os pobres e

completa suas informações com uma visita domiciliar . O acompanhamento e controle se dá mensalmente na reunião do grupo sócio-educativo, onde o banco de dados é atualizado e se verifica como foi gasto o recurso do mês anterior. O desligamento ocorre depois de um ano, porém têm sido mantidos os beneficiários crônicos e aqueles que passam por problemas emergenciais.

O trabalho do grupo sócio-educativo em Campinas decorreu de experiência anterior acumulada na Secretaria da Criança e do Adolescente; em grande medida este acúmulo legitimou o Programa junto ao corpo técnico e à população.

O grupo sócio-educativo inaugurou também uma nova relação entre beneficiário e setor público, na medida em que os informa e estimula na busca pelos seus direitos, promove ainda palestras com especialistas, possibilitando a troca de experiências e o convívio para um grupo de 15 famílias. O grupo possibilita ainda a melhora da auto-estima e a necessidade de promover um futuro melhor.

Como foi visto, o Programa é inovador e com grande potencial de ser implantado em distintos municípios, porém existem ainda alguns desafios a serem perseguidos.

O primeiro deles é se o Programa conseguirá se universalizar ou seu alcance ficará limitado e sua atuação marginal. Em que medida ele será assistencialista como uma espécie de favor a uma pequena parcela da população? Como a autonomia econômica pretendida pelo Programa poderá ser alcançada?

A erradicação da miséria e exclusão social têm no Programa de Garantia de Renda Mínima mais uma proposta; dependerá agora da capacidade e vontade política dos nossos governantes concebê-la como uma política pública, entre outras necessárias, possível de ser implantada.

Bibliografia

BARROS, Ricardo e outros. Pobreza no Brasil: quatro questões básicas. Fundação Friedrich Ebert/Ildes. São Paulo: Policy Papel no 21, 1996.

CACCIAMALI, Maria Cristina. "A globalização e suas relações com o mercado de trabalho". In: Mercado de trabalho e estabilização. Cadernos Puc Economia, São Paulo, no 4, 1997.

FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da renda mínima: os casos da França e do Quebec. Ipea/PNUD/Programa de Estudos de Políticas Públicas. Brasília, dez/92 (mimeo).

FERREIRA, Ivanete Boschetti. Saídas para a "crise": o debate teórico em torno do programa de renda mínimo francês. 1994 (mimeo).

FUNDAÇÃO SEADE. Pesquisa de condições de vida no município de Campinas. São Paulo, out/95.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Bolsa-Escola e Poupança-Escola. Brasília: Gabinete do Governador, Assessoria Especial: Secretaria de Educação, 1995.

INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS IEE/PUC-SP. Caminhos para o enfrentamento da pobreza: O Programa de Renda Mínima de Campinas. São Paulo: IEE/PUC-SP; Brasília: Unicef, 1997.

LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. IPEA. Rio de Janeiro sem data (mimeo).

LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. "Renda Mínima: integrar e universalizar" em Novos Estudos Cebrap, São Paulo, No 49, nov/97.

LUCHETI, Lucinéia Roncador. Programa de garantia de renda mínima: uma proposta de distribuição de renda. Unesp, Presidente Prudente, out/96.

MONTALI, Lilia e FONSECA, Ana. O programa de renda mínima de Campinas: uma estratégia de combate à pobreza. XX Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, out/96.

NÚCLEO DE ASSESSORIA PLANEJAMENTO E PESQUISA - NAPP. O financiamento dos Programas Municipais de Renda Mínima. Rio de Janeiro, nov/96 (mimeo).

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS - NEPP/Unicamp. Acompanhamento e avaliação da implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas. Relatório de Pesquisa, Campinas: fev/96.

NÚCLEO DE SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PUC/SP. Demonstração dos projetos brasileiros de renda mínima. São Paulo, out/96 (mimeo).

NÚCLEO DE SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PUC/SP. Seminário internacional: renda mínima e exclusão. Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. São Paulo, dez/96.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Construindo novos rumos para a administração pública. Campinas, jul/96.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Trabalho com famílias - a busca de um modelo. Série "Trabalhando com Famílias e Adolescentes no Município de Campinas" - Caderno No 1. Campinas, sem data.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Projeto: renda mínima familiar. Secretaria da Família, Criança, Adolescente e Ação Social. Campinas, jan/95.

MARQUES, Rosa Maria. A proteção social e o mundo do trabalho. São Paulo, 1997, Biental.

ROCHA, Sônia. Governabilidade e pobreza o desafio dos números. Seminário Governabilidade e Pobreza, (mimeo) Rio de Janeiro, jun/94.

SABÓIA, João e ROCHA, Sonia. Programas de renda mínima - linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir do estudo do Programa Bolsa Familiar para a educação no Distrito Federal tendo como referência a experiência pioneira do Paranoá. Ipea. Brasília, sem data (mimeo).

SANT'ANA, Sílvia Rocha e MORAES, André. Avaliação do Programa Bolsa Escola do GDF. Fundação Grupo Esquel Brasil. Brasília, mai/97 (mimeo).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social? Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Caderno de Pesquisa No 29, 1996 (UNICAMP).

SPOSATI, Aldaíza (org.). Renda Mínima e crise mundial saída ou agravamento? São Paulo, Cortez Editora Ed., 1997.

SUPLICY, Eduardo. Programa de garantia de renda mínima. Brasília Senado Federal, nov/96.

UNICEF. Incremento da renda e políticas públicas - documento síntese. Oficina de trabalho com apoio: MPAS/SAS, Ipea e Comunidade Solidária. Brasília nov/96 (mimeo).

URANI, André. Renda mínima: uma avaliação das propostas existentes a partir de simulações com dados da PNAD/1990. Relatório parcial de pesquisa - Projeto PNUD/CEPAL. Rio de Janeiro, nov/95 (mimeo).

URANI, André. Renda mínima: uma avaliação das propostas em debate no Brasil. Série "Seminários" No 06/96. Rio de Janeiro: Ipea/Dipes, jul/1996 (mimeo).

3. Bolsa-Escola: renda mínima associada à educação **O governo de Cristovam Buarque e a Bolsa-Escola** **Carlos Henrique Araújo¹**

3.1. As iniciativas inovadoras em políticas sociais

O segundo governo local eleito na Capital da República é uma frente partidária democrático-popular, comandada pelo Partido dos Trabalhadores. As expectativas depositadas nesse governo estavam voltadas em boa parte ao combate das desigualdades sociais. Nesse sentido, um conjunto de políticas sociais está sendo implementado pelo atual governo, tentando atender a essas expectativas.

Entre os principais projetos em desenvolvimento incluem-se: o Pades (projeto de incentivo ao desenvolvimento econômico e social), que visa a promover o desenvolvimento autônomo da Capital; a construção da Orla (junto ao Lago Paranoá), objetivando o incremento da indústria do turismo; o projeto Saber (de Qualificação Profissional), que treina e qualifica trabalhadores desempregados ou subempregados; O BRB- trabalho de incentivo a micro e pequena empresa; o Prove (agroindústria familiar), que é um programa de verticalização na produção agrícola e apoio e treinamento em agroindústrias familiares; o Alta Tecnologia, visando ao incentivo à implementação de indústrias modernas nas áreas de informática, biotecnologia e telecomunicações; a construção de um Porto Seco (que concentraria a circulação e armazenamento de mercadorias e a Bolsa-Escola), funcionando como um programa de renda mínima e, ao mesmo tempo, educacional.

De certa forma, o governo atual tenta privilegiar os recursos na implementação de políticas públicas sem abandonar o foco no desenvolvimento econômico e na dinamização das atividades produtivas locais. O governo, também, é marcado por seu investimento e priorização da Educação Pública. De acordo com recente pesquisa de opinião da Codeplan² sobre demandas governamentais e avaliação de governo segundo a opinião pública, em que foram entrevistadas 5.506 pessoas com mais de 16 anos, o governo é identificado sobretudo por seus investimentos na área de educação.

Entre os projetos de governo citados acima, e outros, destaca-se para a opinião pública, os que são ligados à Educação e à promoção da cidadania em sentido educacional. Em uma pergunta direta, sobre o conhecimento de projetos governamentais, destacaram-se a Bolsa-Escola conhecida por 86% da população, o programa Paz no Trânsito com 79% de conhecimento, o Saúde em Casa reconhecido por 73% dos entrevistados, o projeto Não dê Esmola, dê Cidadania com o reconhecimento de 52%. Entre todos os projetos, a população entrevistada considera a Bolsa-Escola o mais importante, em segundo lugar; o Saúde em Casa; e, em terceiro o Paz no Trânsito, com 73% de votos, 41% e 35%, respectivamente.

O programa Paz no Trânsito envolve a opinião pública na questão do combate à violência no trânsito, o Saúde em Casa consiste em uma política médica de prevenção de saúde

¹ Mestre em Sociologia pela UnB e Coordenador de Pesquisas de Opinião da Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central – Codeplan.

² Ver, Codeplan, dezembro de 1997 e janeiro de 1998.

com visitas domiciliares a mais de um milhão de pessoas nas áreas carentes, o Não dê esmolas, dê Cidadania tenta convencer os cidadãos a não dar esmolas à população de rua e a crianças e adolescentes em situação de rua, objetivando canalizar os recursos de esmolas para as instituições de assistência social. A Bolsa Escola é a marca do atual governo de Brasília e se apresenta como o mais importante entre todos os outros para a população em geral. O seu significado, seu funcionamento e seu impacto para amenizar as desigualdades sociais em Brasília serão analisados a seguir.

O programa Bolsa-Escola do Governo de Brasília ficou famoso, não só na Capital, mas nacional e internacionalmente. Em 1997, o Governador Cristovam Buarque propôs que fosse criado um fundo internacional de recursos solidários entre os Governos de outras nações, para financiar a Bolsa-Escola em países pobres. A Unicef recomendou a implementação da Bolsa-Escola como forma de erradicação do trabalho infantil e o combate à exclusão social.

No final de 1997, o Congresso Nacional Brasileiro aprovou o projeto de complementação de renda familiar com a exigência da matrícula dos filhos nas escolas (projeto similar à Bolsa-Escola). Hoje, o programa Bolsa Escola e similares estão sendo implementados em mais de 100 municípios brasileiros. Em outros termos, o programa Bolsa-Escola entrou na agenda política brasileira e, até mesmo, internacional, como um dos meios eficazes de distribuição ou complementação de renda associada à uma política educacional para os excluídos.

Há mais de trinta anos vêm sendo propostas diversas modalidades de programas voltados para a transferência de dinheiro para as camadas sociais mais pobres da população. A Bolsa-Escola é uma dessas modalidades de programas de renda mínima, e foi proposta no Distrito Federal em 1995 com a idéia básica de ser um programa de renda mínima familiar vinculada à educação dos filhos³.

3.2. Em que consiste a Bolsa-Escola

Com o Decreto n.º 16.270, publicado no Diário Oficial de Brasília no dia 11 de janeiro de 1995, o Governo da Capital implantou o programa Bolsa Escola. O principal objetivo anunciado é o de garantir toda criança na escola, isto é, permitir o acesso de todas as crianças de 7 a 14 anos ao ensino fundamental.

Os critérios que permitem às famílias terem o direito ao benefício são os seguintes:

1. Ter todos os filhos entre 7 e 14 anos completos matriculados e freqüentando a escola pública;
2. Ter renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo mensal;
3. Todos os membros adultos desempregados da família deverão estar procurando emprego por meio da inscrição no Sistema Nacional de Emprego – Sine;
4. A família deverá ter pelo menos cinco anos de residência comprovada em Brasília.

³ Ver Urani:1995.

Esses critérios dão direito à família pleitear o benefício da Bolsa-Escola. Satisfazendo-os, a família será selecionada de acordo com um sistema de pontuação sócio-econômico que prioriza as mais necessitadas entre todas as requerentes. Após a seleção, a família recebe o benefício mensal de um salário mínimo durante um ano. Posteriormente, as condições de cada família beneficiada são avaliadas dando direito ou não a continuar recebendo a bolsa. Caso a exigência de que todos os filhos de 7 a 14 anos tenham frequência de pelo menos 90% dos dias letivos não seja atendida, é suspensa a bolsa no mês correspondente.

A implantação do programa dá-se por região administrativa. Até o momento (janeiro de 98), famílias de nove regiões recebem a Bolsa-Escola: Lago Norte (Varjão), Recanto das Emas, São Sebastião, Samambaia, Ceilândia, Paranoá, Brazlândia, Sobradinho e Planaltina. Essas regiões administrativas são escolhidas segundo critérios sócio-econômicos, isto é, são eleitas as que têm maiores índices de pobreza, com exceção do Lago Norte que é uma região rica. Nela, a distribuição da Bolsa-Escola se dá em um bolsão de pobreza denominado Varjão.

O nível educacional das famílias e dos chefes de família, a renda bruta mensal média e per capita familiar demonstram os níveis de pobreza das regiões atendidas e mostram que essas regiões são compostas por famílias potenciais para receber o auxílio da Bolsa-Escola.

A gerência do programa fica a cargo da Secretaria de Educação do Governo de Brasília, por meio de uma Comissão Executiva que se encarrega de sua operacionalização. Esta comissão também é composta por representantes das secretarias da Criança e da Assistência Social e do Trabalho, além do Gabinete do Governador, do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do movimento de Meninos e Meninas de Rua. Cada região administrativa de Brasília contemplada tem a sua Comissão Local formada por representantes do Governo e da comunidade. Estas comissões realizam as inscrições e elaboram a primeira lista das famílias que terão direito à Bolsa-Escola.

O Programa conta com a participação do Banco de Brasília – BRB, onde são feitos os pagamentos mensais, mediante a apresentação de um cartão emitido pela coordenação do programa. A elaboração do sistema para a pontuação sócio-econômica e inscrição das famílias requerentes ficou a cargo da Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central-Codeplan.

Até o início do segundo semestre de 1997, foram atendidas 44.382 crianças de 22.493 famílias (conforme o quadro 6). O custo do programa em 1997 foi de vinte e dois milhões e cento e cinquenta e seis mil reais, o que significou menos de 1% do orçamento do Governo de Brasília (conforme o quadro 7). Atualmente, estima-se que 50% das famílias potenciais para o recebimento da Bolsa-Escola já estão sendo atendidas pelo programa.

Atendimento do Programa Bolsa-Escola

Números do mês de setembro de 1997

Regiões	Implantação	Famílias inscritas	Famílias selecionadas	Alunos bolsistas
Paranoá	05/95	3.322	2.143	4.250
(Varjão)	09/95	420	287	583
Brazlândia	09/95	3.317	2.140	3.998
São Sebastião	11/95	1.991	1.533	3.043
Rec. Das Emas	11/95	3.243	2.351	4.517
Proj. Especial*	11/95	21	13	25
Ceilândia	03/96	10.480	5.171	9.568
Samambaia	03/96	9.803	4.665	9.606
Sobradinho	10/96	2.220	1.627	3.319
Planaltina	03/97	4.118	2.563	5.473
Total		38.935	22.493	44.382

Fonte: GDF/SE/Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola.

*O Projeto Especial atende às famílias que têm crianças que freqüentam escolas especiais para crianças e adolescentes em situação de rua: a Escola do Parque e a Casa Aberta de Taguatinga.

Ano	Número de famílias	Custo em reais
1995	5.758	2.542.600
1996	20.394	19.558.629
1997	22.493	22.156.680

Fonte: GDF/SE/Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola.

3.3. Perfil das famílias atendidas pela Bolsa-Escola⁴

Os requerentes

A grande parte dos requerentes da Bolsa-Escola é formada pelas mães ou responsáveis do sexo feminino. Cerca de 98% de todos os requerentes são mulheres. Este dado é significativo, pois acompanha o perfil médio das famílias pobres. Nessas famílias as mães exercem um papel de liderança e responsabilidade direta sobre os filhos. Ter como requerente a mãe viabiliza o acompanhamento da família pelos órgãos envolvidos no programa e garante que o dinheiro da Bolsa-Escola não seja desviado para outros fins, senão melhorar as condições familiares de manutenção dos filhos freqüentando as salas de aula⁵.

Distribuir a Bolsa-Escola às famílias migrantes recentes em Brasília significaria atrair mais migrantes, e isto aumentaria a demanda por benefícios sociais e a pressão no mercado de trabalho. Para que isso fosse evitado, foi adotado o critério de que as famílias beneficiadas com o programa tenham pelo menos cinco anos de residência em Brasília. Até agosto de 1997, 20,8% de todos os requerentes residiam de 5 a 10 anos na Capital, o restante estava há mais de 10 anos.

⁴ Dados da Secretaria de Educação do Governo de Brasília, Comissão Executiva do Programa Bolsa-Escola, coletados até 13 de agosto de 1997.

⁵ Os efeitos da Bolsa-Escola não se restringem aos filhos. O fato das mães serem as principais requerentes traz como consequência uma maior responsabilização delas para com os seus filhos. Em um recente relatório de pesquisa, elaborado pela Universidade de Brasília, Silva atenta para este fato: "Acredita-se que vários fatores possam ser responsáveis: melhorias das condições de vida; manuseio de uma documentação própria bem como de uma conta bancária, constituindo a consciência de cidadania; maior preocupação com o desempenho escolar dos filhos." (Silva, 1997: 28).

Distribuição por Tempo de Residência em Brasília

Anos de residência	Número de requerentes	%
5 a 10 anos	4.774	20,81
Mais de 10 anos	18.165	79,19

Fonte: GDF/SE/Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola.

A maior parte dos requerentes não estava trabalhando até a data da inscrição no programa. Mais de 39% deles declararam que não trabalhavam e 28% estavam desempregados ou fazendo pequenos serviços esporádicos sem carteira de trabalho assinada. Nesses casos, o programa Bolsa-Escola exige que estes requerentes estejam procurando serviço e inscritos no Sistema Nacional de Emprego – Sine. Este procedimento e critério é estendido a todos os membros adultos da família beneficiada. Isto garante que a família tenha, pelo menos, a perspectiva de conseguir emprego e beneficiar-se com os cursos de qualificação profissional oferecidos pelo próprio Governo local e outras entidades.

Distribuição por situação no mercado de trabalho

Situação	Número de requerentes	%
Assalariado	4.686	20,43
Autônomo	2.164	9,43
Produtor rural	60	0,26
Biscateiro/desempregado	6.497	28,32
Não trabalha	8.963	39,07
Aposentado/pensionista	569	2,49
Total	22.939	100

Fonte: GDF/SE/Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola.

Como era de se esperar, o grau de instrução dos requerentes é mais baixo ao ser comparado à distribuição das famílias por escolaridade nas regiões alvo do programa. Isto se dá porque a Bolsa-Escola atinge os mais necessitados entre um perfil da população muito pobre. A escassez de recursos impõe a escolha pelos mais miseráveis entre os pobres. Mais de 20% dos requerentes não são alfabetizados, entre analfabetos e semi alfabetizados existem 16.924 pessoas, o que significa mais de 73% de todo o universo.

Distribuição por grau de instrução

Escolaridade	Número de requerentes	%
Não alfabetizado	4.674	20,38
Alfabetizado	12.250	53,40
1º grau	5.296	23,09
2º grau	719	3,13
Total	22.939	100

Fonte: GDF/SE/Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola.

Um dos principais critérios do programa (como já foi dito) é que as famílias tenham renda per capita de até 1/2 salário mínimo. Existe um alto percentual de requerentes que têm renda bem inferior a esta. As pontuações sócio-econômicas são maiores à medida que as rendas e a situação econômica são piores. O sistema foi pensado e implantado para escolher os mais carentes. A distribuição freqüencial quanto à renda familiar dos requerentes é a seguinte:

Renda em salário mínimo(*)	Número de requerentes	%
0 a 0,25	4.674	20,38
0,26 a 0,5	12.250	53,40
0,51 a 1	5.296	23,09
Total	22.939	100

Fonte: GDF/SE/Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola.

* Valor do salário mínimo em agosto de 1997: R\$ 120,00

3.4. Considerações sobre o significado da Bolsa-Escola

♦ *Bolsa-Escola: um política pública não tradicional*

A Bolsa-Escola é uma política pública não tradicional. Ela é uma troca com as populações carentes, no sentido de que o Governo, ao conceder o salário-mínimo à família, exige o empenho da mesma em manter seus filhos em idade para estudar, freqüentando a escola. Neste sentido, a concessão do benefício, desde que os filhos das famílias estejam estudando, consegue criar ações voltadas para o futuro, com a qualificação educacional das crianças, redistribuindo assim as possibilidades de ganhos sociais.

Todos os critérios adotados pelo programa visam evitar a que o benefício vire moeda política. A impessoalidade na seleção das famílias é um ponto fundamental para impedir que o controle da distribuição da bolsa se individualize. A participação de entidades da comunidade é a característica de transparência para que o programa não se torne eleitoral. A descentralização da execução do programa também é garantia de que os Governos não contaminem com interesses políticos particularistas e monopolizem ou dirijam os benefícios a alguma família em particular. Portanto, todos os que requerem a Bolsa-Escola, ao cumprirem os requisitos e ao contabilizarem os maiores índices de carência, passam a ter direito ao benefício. Não recebem uma mera caridade ou ajuda do Estado, na medida em que terão que oferecer uma contrapartida.

Outra vantagem, típica dos novos programas de políticas públicas, é a relação direta do Estado com o beneficiário, sem a existência de intermediários ou instituições intermediárias. A troca de direitos e obrigações se dá entre o Governo e as famílias bolsistas. A família, sempre que houver problema, recorre diretamente ao Estado e, da

mesma forma, o Estado pode recorrer diretamente à família para que seja esclarecido ou resolvido algum tipo de impasse⁶.

♦ *Bolsa-Escola: uma política pública de renda mínima e uma política pública educacional*

O projeto Bolsa-Escola não pretende apenas aumentar a renda das famílias, mas dar as condições para que as crianças estejam na escola e se preparem para um futuro com um maior grau de escolaridade. Seu objetivo principal é distribuir o saber para os que não têm acesso à educação, para as crianças que precisam trabalhar para aumentar a renda de suas famílias. Tirar as crianças das ruas ou do mercado de trabalho e devolver a elas o direito de estudar é o significado básico do programa.

No Brasil, o desenvolvimento social não tem acompanhado o desenvolvimento econômico. Somente na segunda metade deste século o PIB, total brasileiro foi multiplicado por 11 e o produto industrial por 16⁷. A economia brasileira demonstrou um desempenho invejável. Por outro lado, os indicadores sociais não têm a mesma performance. A desigualdade de renda, a distância social e cultural entre os estratos sócio-econômicos é uma das maiores do mundo. O Brasil é um conhecido recordista em concentração de renda. Essa desigualdade faz com que o país apresente medíocres índices de desenvolvimento social, ao compararmos com o desenvolvimento econômico⁸

A distância entre os estratos faz com que o capital escolar também seja concentrado entre os mais ricos. Este fenômeno, apesar da recente universalização do ensino no Brasil na segunda metade do século, faz com que as crianças pobres tenham que deixar as escolas para complementar a renda familiar, ou até mesmo, prover o sustento da família. A taxa de evasão escolar e matrícula no Brasil não é a mesma para todos os elementos da população. É conhecido na literatura que essas taxas aumentam progressivamente quanto menor o nível de renda⁹. O mesmo vale para a taxa de participação das crianças no mercado de trabalho.

⁶ Pinheiro, ao descrever e analisar a emergência de novos modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina aponta para este fato “ (...) o modelo emergente inverte a direção do subsídio. Ao invés de subsidiar a oferta por meio do pagamento de prestadores de serviços de saúde ou da promoção do ensino gratuito, o Estado financiará a demanda por meio do fornecimento de cupons ou bolsas aos mais carentes. Enquanto o modelo vigente se baseia em um Estado fortemente centralizado, responsável direto pelo desenho, formulação, implementação e financiamento das políticas sociais, a nova perspectiva privilegia a desconcentração e a descentralização. Transfere-se o poder de decisão sobre a alocação de recursos a esferas subestatais, que podem atuar de maneira mais informada, em conjunto com atores não-governamentais, e sujeitos ao controle social dos agentes envolvidos no processo.” (Pinheiro, 1995: 95).

⁷ Ver URANI, 1995

⁸ “Essa desigualdade de renda tão elevada faz com que o Brasil registre índices de pobreza bem maiores que outros países com renda per capita semelhante, ou seja, com que tenha um grau de desenvolvimento social bastante inferior ao econômico.” (URANI, 1995:13)

⁹ Dados coletados indicam de maneira inequívoca este fato. Segundo as pesquisas do PNUD/Ipea - 1996 - 81% das crianças de 5 a 6 anos que freqüentam a pré-escola são filhas de famílias de mais de

As crianças das famílias mais pobres (com renda familiar baixa) na maior parte das vezes dividem o tempo da escola com o trabalho. Por outras palavras, as crianças mais carentes precisam complementar a renda familiar com pequenos trabalhos (biscates) ou pressionando o mercado de trabalho. Esse tempo gasto no trabalho dificulta e impede o desenvolvimento pleno na escola, podendo, inclusive, afastar definitivamente a criança da sala de aula.

Outro efeito do trabalho infantil se dá diretamente no mercado de trabalho para os chefes de família ou cônjuges. Uma criança em mercado escasso concorre com o emprego de um adulto, podendo afetar o rendimento médio do trabalho assalariado. O salário ou o serviço pago a uma criança sempre vale menos na lógica do mercado. A criança é mais despreparada e desprotegida socialmente em termos de direitos trabalhistas. É vantagem pagar menos para uma criança realizar um trabalho do que pagar mais para um adulto realizar o mesmo serviço. Este efeito é perverso, pois causa desemprego entre adultos chefes de família, o que força que novas crianças precisem completar a renda familiar, afastando-as da escola e inserindo-as no mercado de trabalho.

A Bolsa-Escola ataca este problema. Substitui a renda que poderia ser conseguida pela criança no mercado de trabalho e impõe que ela permaneça na escola freqüentando pelo menos 90% dos dias letivos. Portanto, o programa associa renda mínima dada à família à obrigação de manutenção dos filhos freqüentando as aulas. Renda mínima associada à educação é o significado maior do Programa Bolsa-Escola.

Em síntese, o programa Bolsa-Escola exhibe três mecanismos eficientes para que crianças e adolescentes possam sair das ruas ou do mercado de trabalho:

- substitui a renda que os filhos conseguiriam nas ruas ou no mercado de trabalho pela renda mínima conseguida com a Bolsa;
- obriga a freqüência às aulas¹⁰, o que concorre diretamente com o tempo disponível para irem para as ruas ou ao mercado de trabalho; e
- evita que outras crianças e adolescentes sejam obrigados a deixar em suas casas e escolas para complementar a renda familiar.

3.5. Conclusão: Os efeitos do Programa Bolsa-Escola

♦ *Sobre o mercado de trabalho*

Nos últimos dois anos foram gerados 25.746 novos postos de trabalho, apesar da taxa de desemprego ter sofrido significativo aumento. Esse crescimento do nível ocupacional é o

2 salários mínimos per capita, contra 37% dos filhos das famílias com menos de 2 salários mínimos. Mais de 97% das crianças de 7 a 14 anos de famílias de mais de 2 salários mínimos per capita freqüentam o 1º grau, contra 37% dos filhos, na mesma faixa etária, das famílias com menos de 2 salários per capita.

¹⁰ Sobre este aspecto é preciso enfatizar que estar na escola por si só não irá resolver o problema da situação de rua ou da participação da criança no mercado de trabalho. A escola precisa tornar-se atrativa e adequada ao mercado de trabalho. É necessário que a escola tenha também o componente de qualificação profissional.

maior entre as capitais pesquisadas com a metodologia da Pesquisa de Emprego e Desemprego. Em São Paulo, onde a taxa de desemprego é menor, esse crescimento foi de apenas 0,38%. Mas o dado significativo é que a renda dos 10% mais pobres cresceu 38,5%, no mesmo período. Esse dado indica uma tendência: as crianças e adolescentes que têm residência fixa em Brasília possuem as condições tendenciais para deixarem de procurar o mercado de trabalho, ou as ruas para conseguir dinheiro que servirá para complementar a renda familiar.

E foi o que a PED-DF constatou em relação ao mercado de trabalho formal e informal. Enquanto a população de Brasília cresceu 5,19% nos últimos dois anos, a PEA (população economicamente ativa) na faixa etária de 10 a 17 anos diminuiu 13,08%. Isso demonstra acentuada queda da participação dos menores no mercado de trabalho. Os dados referentes ao primeiro semestre de 1997 indicam que da população entre 10 e 14 anos, 94% só estudam e 2,4% estudam e trabalham. Em 1994, ano anterior à implementação da Bolsa-Escola, havia 92% e 3,4% respectivamente. As taxas de ocupação entre as crianças de 10 a 14 anos diminuíram em 31,2%, no período de 1996 e 1997 (ano de expansão da Bolsa-Escola).

Portanto, o aumento na renda média dos mais pobres impede que mais crianças e adolescentes precisem das ruas para complementar a renda familiar. Apesar da inexistência de dados mais precisos, é razoável supor que a Bolsa-Escola tenha atuado no aumento da renda dos 10% mais pobres e conseguido retirar crianças do mercado de trabalho.

- ♦ *Sobre as taxas de evasão escolar e repetência*

Os efeitos do programa são também educacionais. De um modo geral, a Bolsa-Escola evita a evasão escolar e interfere nos índices de repetência. As duas tabelas abaixo comparam a evasão escolar em Brasília entre todos os matriculados no Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do 1º grau) e os atendidos pela Bolsa-Escola e os índices de repetência destes dois grupos.

Índices Comparados de Evasão Escolar – 1996

Total			Alunos da Bolsa-Escola		
Matrícula Inicial no Ensino Fundamental	Evasão	%	Matrícula Inicial	Evasão	%
331.220	24.526	7,4	38.361	167	0,4

Fonte: GDF/SE/Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola.

Índices Comparados de Repetência Escolar – 1996

Total			Alunos da Bolsa-Escola		
Matrícula Inicial no Ensino Fundamental	Repetência	%	Matrícula Inicial	Repetência	%
331.220	59.937	18,1	38.361	3.071	8,0

Fonte: GDF/SE/Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola.

♦ *Sobre a situação de rua de crianças e adolescentes*

Outro efeito do Programa Bolsa-Escola diz respeito à situação de rua de crianças e adolescentes. Foi constatada a diminuição de 36% no número de crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília, no período de setembro de 1996 a setembro de 1997. Hoje, são 574 crianças e adolescentes contra 892 em 1996¹¹.

Dos 892, apenas 56 foram encontrados nas ruas em 1997. Descartando os que completaram 18 anos (148 adolescentes), foram retirados das ruas 688 meninos e meninas. A redução no número e retirada das crianças das ruas devem-se a três fatores fundamentais: intensificação do atendimento direto às crianças e adolescentes nas ruas;

¹¹ Esses dados baseiam-se em duas pesquisas realizadas pela Codeplan em 1996 e 1997. As pesquisas tinham como objetivo investigar o perfil e estimar o número de crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília. A metodologia de contagem e análise geral dos dados coletados podem ser encontradas em Araújo e Reis: 1996 e Araújo e Reis: 1997.

aumento no número de visitas domiciliares às famílias das crianças e adolescentes em situação de rua e a expansão da Bolsa-Escola¹² .

O número de novas crianças e adolescentes nas ruas de Brasília é de 518. Um terço mora em Brasília há menos de 5 anos. São membros de famílias de migrantes recentes, portanto, um grupo que não é atendido pela Bolsa Escola. Outro terço das crianças e adolescentes mora em cidades do Entorno (também não é alvo do Programa) e o restante sempre morou em Brasília.

Das 574 crianças e adolescentes em situação de rua em 1997, a grande maioria (89%) é do sexo masculino. Oitenta e quatro por cento são adolescentes de 12 a 18 anos incompletos e 87% moram com suas famílias. Do total, 34% vão para as ruas todos os dias. Vinte e três por cento ficam nas ruas de manhã, tarde e noite, 49% permanecem por dois períodos e 25% apenas um período. Quase 70% das crianças e adolescentes nunca dormem nas ruas. Cinquenta e dois por cento das crianças e adolescentes estão estudando, sendo que desses, 57% têm até a 4ª série do 1º grau e 39% têm de 5ª a 8ª série do 1º grau.

A grande maioria (63%) tem expectativas positivas em relação ao futuro. Estas expectativas estão relacionadas, principalmente, com profissionalização, escolarização e inserção no mercado de trabalho. Por fim, 74% das crianças e adolescentes em situação de rua, expressam o desejo de sair das ruas.

Este quadro geral mostra que a grande causa da maior parte destas crianças e adolescentes estarem nas ruas é a necessidade de obtenção de dinheiro para o complemento da renda familiar¹³ . A maior parte deles possui casa e família, não dorme todos os dias nas ruas, não passa todos os períodos nas ruas e estuda . Entre as crianças e adolescentes em situação de rua, 80% delas passam os

períodos nas ruas trabalhando em pequenos serviços, tais como: engraxar sapatos, lavar e vigiar carros, trabalhar como empacotador ou vendedor de balas e doces. Declaram que o dinheiro ou parte do dinheiro que conseguem com tais serviços é entregue às mães ou aos responsáveis.

E é exatamente por este perfil que a Bolsa-Escola torna-se eficiente na retirada das crianças das ruas. O benefício de um salário mínimo às famílias carentes faz com que seja desnecessária a situação de rua para o complemento do orçamento familiar. Com

¹² A intensificação do atendimento direto às crianças e adolescentes nas ruas e o aumento no número de visitas domiciliares às famílias das crianças e adolescentes em situação de rua são atividades da Secretaria da Criança e Assistência Social do Governo de Brasília.

¹³ Evidentemente, diversas outras variáveis concorrem para contribuir na situação de rua destas crianças. Variáveis como a desagregação familiar, a violência doméstica e o uso de drogas são também fundamentais para levar e manter as crianças nas ruas. Entretanto, a maior parte das crianças que estão nas ruas, mas que possuem laços familiares e escolares, diferenciam-se em seus interesses de permanecer nas ruas. De modo determinante, para a grande maioria ficar nas ruas significa a possibilidade de angariar dinheiro, que serve para o complemento do orçamento familiar.

isso, a expansão do programa é considerada, um dos fatores que contribuíram para a diminuição e retirada de crianças das ruas.

Entretanto, boa parte das crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília é de filhos de migrantes recentes, como foi dito acima. Em 1996, por exemplo, apenas 46,8% nasceram em Brasília e somente 42,3% sempre moraram na Capital. Ainda, 33,3% estavam em Brasília há menos de 2 anos e 45,3% até 5 anos. Cerca de 27% moravam no Entorno (cidades de Goiás e Minas Gerais que dependem economicamente de Brasília). Em 1997, as proporções de crianças e adolescentes migrantes em situação de rua não se modificaram.

Todos esses menores e suas famílias não são alvo do Programa Bolsa Escola, pois um dos critérios para a distribuição do benefício é que a família resida em Brasília há pelo menos cinco anos. Não poderia ser diferente. Se o programa fosse estendido a todos os que necessitam, independente do tempo de moradia em Brasília, o efeito seria o de aumentar ainda mais a migração de famílias carentes para Brasília¹⁴.

Como Brasília é um foco de migrações de famílias pobres, seja do Entorno, seja de outras localidades, a resolução completa para a situação de rua e a pressão de crianças no mercado de trabalho de Brasília não dependem apenas de uma política local. Necessariamente, as soluções para o trabalho infantil em Brasília são inter-regionais. Estas devem incluir o desenvolvimento do Entorno e as saídas para o incremento da geração de empregos nas regiões de migração. Outra possibilidade, seria a implementação do Programa Bolsa-Escola na origem, nos focos de migração. Isto minimizaria o problema e teria boas chances de fixar as famílias pobres migrantes em suas próprias localidades¹⁵.

¹⁴ Bursztyn e Araújo assim descreveram esse efeito: “Ainda que políticas públicas de natureza social busquem a reversão do quadro de exclusão social que se expressa na dinâmica populacional da capital do país, os resultados não podem ser atingidos no curto prazo. Na verdade, a própria esfera de atuação dos governos locais se mostra limitada, na medida em que o problema tem sua lógica e origem em nível nacional. A existência de fatores de explosão demográfica em certas regiões, paralelamente à inexistência de mecanismos efetivos que viabilizem a subsistência das populações em seus locais de origem, constitui um vetor de migrações permanentemente alimentadas. E, o que é mais grave, a situação é de tal forma complexa que quando uma cidade foco dessas migrações mostra soluções concretas e satisfatórias, a tendência é o aumento do fluxo migratório em sua direção.” (Bursztyn e Araújo, 1997: 25).

¹⁵ “O que se propõe aqui, como fórmula para evitar que famílias excluídas do acesso às condições básicas de sobrevivência no interior sejam despejadas nas estradas que levam à perambulação, é a adoção de uma modalidade particular de Bolsa-Escola: não mais no destino, mas sim na origem”. (Bursztyn e Araújo, 1997:102)

Bibliografia

ARAÚJO, Carlos Henrique e REIS, Alexandre, (1996): Relatório de Pesquisa - Perfil das Crianças e Adolescentes em Situação de Rua em Brasília, em 1996; Brasília, Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central (mimeo).

ARAÚJO, Carlos Henrique e REIS, Alexandre,(1997): Relatório de Pesquisa - Perfil das Crianças e Adolescentes em Situação de Rua em Brasília, em 1997; Brasília, Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central (mimeo).

BURSZTYN, Marcel e ARAÚJO, Carlos Henrique, (1997): Da Utopia à Exclusão: vivendo nas ruas em Brasília, Rio de Janeiro: Garamond; Brasília: Codeplan.

BURSZTYN, Marcel e ARAÚJO, Carlos Henrique, (1998): Relatório de Pesquisa – Perfil da População de Rua em Brasília – Dezembro de 1997; Brasília, Universidade de Brasília, CDS, Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central, CNPq.

CODEPLAN, (1997): Perfil sócio-econômico das famílias de Brasília; Brasília, Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central.

CODEPLAN, (1997): Pesquisa de Emprego e Desemprego de Brasília; Brasília, Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central.

CODEPLAN, Dezembro e Janeiro de 1997: Pesquisa de Opinião sobre Demandas e Projetos Governamentais; Brasília, Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central / NUPESQ.

FIBGE, (1980): Censo Demográfico.(1991): Censo Demográfico.(1996): Contagem.

FERNANDES, Duval e CORDEIRO, Lucilene Dias, (1997): Notas sobre o Entorno do Distrito Federal, In Codeplan, 1º Encontro de Demografia da Região Centro-Oeste, Brasília, Codeplan/NEP.

GABINETE DO GOVERNADOR. SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, (1998): Lugar de criança é na escola. Com qualidade. Brasília. Governo de Brasília.

GDF, (1991): Relatório do Plano Piloto de Brasília, Brasília. Governo de Brasília.

HOLSTON, James, (1993): A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia, São Paulo, Companhia das Letras.

PAVIANI, Aldo, (1997): “Brasília: Cidade e Capital” In NUNES, Brasilmar Ferreira (org.), Brasília: a construção do cotidiano, Brasília, Paralelo 15.

PINHEIRO, Vinícius, junho/dezembro de 1995: “Modelos de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina”; In Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, IPEA.

PNUD/IPEA, (1996): Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil; Brasília, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

RUAS, Claudete, (1997): “Os movimentos migratórios no Distrito Federal”, In Codeplan, 1º Encontro de Demografia da Região Centro-Oeste, Brasília, Codeplan/NEP.

SANT’ANA, Sílvio e MORAES, Andréa.(1997): Avaliação do Programa Bolsa Escola do Governo de Brasília, Fundação Grupo Ezequiel Brasil (mimeo).

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO,(1997): Perfil da População Atendida pela Bolsa-Escola; Brasília, Governo de Brasília, Secretaria de Educação do Governo de Brasília (mimeo).

SILVA, Lidiany dos Santos, (1997) : Apoio Financeiro Familiar e Desempenho Escolar dos Filhos – a experiência do Distrito Federal, Brasília, Universidade de Brasília (mimeo).SOUSA, Nair Bicalho, MACHADO, Maria Salete e JACCOUD, Luciana de Barros, (1996): “Taguatinga: uma história candanga”, In PAVIANI, Aldo (org.), Brasília: Moradia e Exclusão, Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

SOUSA, Nair Bicalho, (1983): Construtores de Brasília: estudo de operários e sua participação política, Petrópoles, Editora Vozes.

URANI, André, (1995): “Crescimento e Geração de Emprego e Renda no Brasil”. In Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC.

URANI, André, (1995): Renda Mínima: uma avaliação da propostas existentes a partir de simulações com dados da PNAD/1990, Rio de Janeiro (mimeo).

4. Avaliação Do Impacto Sobre As Famílias Beneficiárias Do Programa Bolsa-Escola Do Governo Do Distrito Federal

Nair Heloísa Bicalho de Sousa¹

Auxiliares: Ana Lúcia da Silva, Andréia Chaves de Pádua, Cristiane Lopes, Eclesina A.Carvalho de Oliveira, Eulina Maria da Cruz, Patrícia da Cunha Albernaz, Paula Siqueira Lopes, Regina Ceres Silva Matos, Rosângela de Souza Biserra, Sueli Mendes de Oliveira

4.1. Uma abordagem Qualitativa

As políticas públicas na gestão democrático-popular do DF

O Programa “Bolsa Familiar para a Educação” (Bolsa–Escola) criado em 1995 pela gestão do governador Cristovam Buarque no Distrito Federal², é um instrumento fundamental no combate à pobreza e à exclusão social, tendo em vista seus objetivos, estratégias e abrangência de público-alvo, conforme apontado por ARAÚJO (1998). Centrado na figura da mãe beneficiária, o programa tem buscado sua sustentabilidade e eficácia, através do alcance de seus efeitos sociais positivos relacionados às crianças e adolescentes em situação de rua, e frente às condições de miserabilidade de milhares de famílias brasileiras.

Este programa faz parte de um conjunto de políticas públicas em andamento na capital do Brasil, voltadas para o fortalecimento da gestão democrática do Estado e a melhoria das condições de vida da população. Estas propostas são originadas das reflexões do atual governador acerca da modernidade ética³. O atual governo se propõe a dar uma resposta à dívida social gerada pelo modelo de desenvolvimento adotado no processo histórico do crescimento econômico brasileiro, cujas prioridades governamentais privilegiaram os segmentos sociais médios e superiores. Em razão destas escolhas que aprofundaram a exclusão, a sociedade brasileira apresenta-se hoje com o perfil de uma “democracia apartada”, dividida entre excluídos e incluídos, inclusive quanto ao acesso aos bens e serviços públicos.

Para responder a este quadro crítico, a proposta da modernidade ética subordina a economia aos objetivos sociais e estes últimos aos valores éticos, tendo em vista

¹ Socióloga, professora da UNB, Brasília

² O Programa Bolsa Familiar para a Educação criado pelo Decreto no 16 270 de 11 de janeiro de 1995 e regulamentado pela Portaria no 16 de 9 de fevereiro de 1995 estabelece as seguintes condições para as famílias terem direito ao benefício de um salário mínimo mensal: a) residir no DF há 5 anos; b) ter filhos entre 7 e 14 anos matriculados na escola pública; c) possuir renda familiar per capita de até meio salário mínimo; d) ter os membros da família desempregados inscritos no Sine /DF.

³ Ver a este respeito BUARQUE, Cristovam; A Revolução nas Prioridades: da Modernidade Técnica à Modernidade Ética, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1994; O Colapso da Modernidade Brasileira e uma Proposta Alternativa, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1991 e Apartação - O Apartheid Social no Brasil, Ed. Brasiliense, 1993.

construir uma democracia sem apartação social, garantindo também o equilíbrio ecológico, a descentralização e a participação da população na gestão do Estado.

Na área do trabalho, a Secretaria do Trabalho, Emprego e Renda (Seter) vem desenvolvendo programas de educação profissional, seguro-desemprego e de crédito assistido ao pequeno e micro-empresendedor para geração de emprego e renda, além do apoio à criação de associações, cooperativas, intermediação de mão de obra e ampliação de informações sobre o mercado de trabalho, através de pesquisa permanente sobre o emprego e o desemprego no DF. (PED)

Para destacar o impacto de um destes programas, o Programa Estadual de Qualificação do DF, denominado Projeto Saber, vem conseguindo a cada ano ampliar o número da oferta de vagas, de modo a incorporar na política de qualificação/requalificação um grande contingente de trabalhadores, alcançando 13.435 treinandos em 1995, 110.788 em 1996 e 127.480 em 1997⁴.

No âmbito da esfera de geração de emprego e renda, em 1997 foram apoiadas 38 pré-cooperativas e cooperativas, 3.015 artesãos receberam assistência técnica, além do treinamento de pequenos e micro-empresendedores vinculados ao programa de crédito assistido denominado BRB Trabalho.

Estes programas implementados pela Seter⁵ tem interface com o PROVE (Programa de Verticalização da Pequena Produção), voltado para a formação de agroindústrias familiares, hoje em torno de 90 unidades, absorvendo mais de 600 famílias e fabricando 388 produtos diferentes (ovos, frangos, doces, bolos, conservas, biscoitos, temperos, geléias, etc.). Com apoio de outros órgãos do GDF, este programa tem colocado os produtos em redes de supermercados, shoppings e lojas comerciais do DF, conseguindo boa receptividade no país e abrindo espaço no mercado externo.

No plano social, outro programa que ressalta por sua importância foi a prioridade dada ao saneamento básico. No período desta gestão governamental, a coleta de esgoto passou de 76% em dezembro de 1994 para 85% em dezembro de 1997, taxa altamente elevada em relação à média nacional, sendo que as estações de tratamento de esgoto passaram de 5 para 10 neste mesmo período. Quanto ao abastecimento de água, foram construídos 6 novos reservatórios passando de 30 em dezembro de 1994 para 36 em dezembro de 1997 e a capacidade de tratamento de água subiu de 7.973 l/s (litros por segundo) para 10.183 l/s neste mesmo período⁶.

Além destes, outros programas de cunho social estão sendo implementados de modo a melhorar a qualidade de vida das classes populares residentes no D F.

⁴ O Projeto Saber é composto por 20 sub-programas, atingindo até 1997 um total de 251.703 treinandos de aproximadamente 300 cursos voltados para atividades industriais, agrícolas e de serviços. Fonte : Seter, Relatório de Atividades / 1997.

⁵ Retrato de Brasília 1997 – ano III, No3

⁶ Informações obtidas junto ao Banco de Dados da Divisão de Planejamento da Caesb/DF. em abril de 1998

Entre eles, cabe destacar a tarifa social da Caesb (Companhia de Água e Esgoto de Brasília) para as famílias da Bolsa-Escola e da Poupança-Escola⁷. Ela promove descontos de 23,4% a 37,4% de acordo com a faixa mensal de consumo de água do domicílio.

O Programa Saúde em Casa, é implementado por equipes compostas de um médico, um enfermeiro, três auxiliares de enfermagem, quatro agentes comunitários de saúde. Cada uma destas equipes é encarregada de 250 famílias. O programa tem uma implantação integral na área rural e gradativa nas cidades de baixo poder aquisitivo (São Sebastião, Sobradinho II, Planaltina, Samambaia, Paranoá, Recanto das Emas, Ceilândia, Riacho Fundo II, Núcleo Bandeirante e Candangolândia), resultando no atendimento de mais de um milhão de pessoas em abril de 1998 e na diminuição da demanda dos postos de saúde locais e hospitais regionais.

Completa este quadro, a implementação de programas habitacionais de cunho popular (“Casa da Gente”, “Morar Legal” etc), voltados para atender à grande demanda por habitação junto aos segmentos sociais de baixa renda.

Na área de assistência social, foi criado em dezembro de 1997 o programa Cesta Familiar para Educação Infantil (Cesta Pré-Escola). Este programa pretende estimular o desenvolvimento das crianças de zero a seis anos, oferecendo alimentação (cesta alimentar com dez produtos), brinquedos pedagógicos adequados à idade das crianças e orientação doméstica (treinamento mensal das mães beneficiárias durante quatro horas com quarenta participantes por turma). As condições exigidas das famílias beneficiárias incluem moradia há mais de cinco anos no DF, filhos de zero a seis anos que não estejam em creche ou escola, renda per capita familiar de até meio salário mínimo e participação nos treinamentos oferecidos. Como experiência-piloto na cidade de Santa Maria (uma das mais pobres do DF), o programa foi iniciado com 1.154 famílias, atingindo um total de 2.134 crianças, devendo se expandir em 1998 para as cidades de Recanto das Emas (em fase de implantação), São Sebastião, Riacho Fundo II, Paranoá e Brazlândia.

O Programa Cesta Pré-Escola complementa a Bolsa-Escola, atingindo famílias nas mesmas condições de pobreza ou miséria cujos filhos estão abaixo de sete anos. Ele contribui assim para ampliar o campo das políticas públicas que favorecem a conquista dos mínimos sociais para os segmentos até então excluídos.

Além disso, também existe o Programa de Educadores de Rua junto às crianças e adolescentes em situação de risco, implementado desde o início desta gestão. O programa conseguiu reduzir esta clientela de 892 para 576 pessoas entre 1996 e 1997, fato que representa uma diminuição de 36% desta população total.

⁷ Poupança anual no valor de um salário mínimo, para cada aluno de 7 a 14 anos da Bolsa-Escola aprovado na rede escolar. A família beneficiária pode retirar metade do saldo ao final da 4ª e da 8ª séries e o saldo total na conclusão do segundo grau.

Este trabalho tem como contraparte o Projeto Abrace uma Criança (“Em vez de Esmola, dê Cidadania”⁸) implantado em oito cidades e na região do Entorno (GO), o qual atendeu 169 famílias até novembro de 1997, alcançando um total de 514 crianças e adolescentes. Este programa busca conscientizar a população no sentido de trocar a prática de dar esmola pelo compromisso com o trabalho de construção da cidadania junto a estes grupos sociais.

Paralelamente à prioridade dada à área social, o GDF vem desenvolvendo a proposta do Orçamento Participativo, como eixo da democratização da gestão do Estado, tendo alcançado uma participação ascendente nos últimos anos. Este programa tem como propósito promover uma discussão ampla do orçamento e recolher as prioridades indicadas pela população das cidades do DF a respeito das áreas onde serão alocados os investimentos públicos. Em 1995/1996, participaram 14.667 pessoas responsáveis pela eleição de 1.463 delegados e 57 conselheiros; em 1996/1997, a participação aumentou para 27.721 pessoas (2.776 delegados e 86 conselheiros); em 1997/ 1998, alcançou 32.916 pessoas (3.296 delegados e 97 conselheiros⁹).

As prioridades dos investimentos públicos indicados pela população concentraram-se entre 1996 e 1998 nas áreas de urbanização (15,46%), segurança pública (12,79%), saneamento básico (11,35%), saúde (10,69%) e outras políticas públicas (10,35%), incluindo geração de empregos, habitação e regularização fundiária, política de crédito agrícola etc., alcançando um montante de recursos aplicados de R\$ 243 milhões. Deste total, a maior parte foi destinada às cidades de menor poder aquisitivo da população: Planaltina 10%, Ceilândia 8%, Santa Maria 7%, Samambaia 7%, Brazlândia 7%, Recanto das Emas 6%, Paranoá 5%, São Sebastião 5%. Neste sentido, pode-se inferir que a participação crescente da população local neste processo decisório vem contribuindo para a democratização da gestão nas dezenove Regiões Administrativas do DF¹⁰. Dentro desta ótica de gestão participativa, foram criados foruns democráticos de trabalhadores, de empresários e de religiosos, além de uma Coordenação de Negociações Sindicais com os servidores públicos.

Desse modo, pode-se observar que as políticas públicas do DF tem se pautado pela democratização das decisões do aparelho do Estado e pela priorização da área social. O objetivo é garantir a inclusão de segmentos sociais até então excluídos dos benefícios das políticas sociais locais.

O Programa Bolsa-Escola, com a previsão de alcançar em torno de 25.000 famílias beneficiárias em 1998, mais da metade da população total estimada abaixo da linha da

⁸ O programa propõe: a) depósito de qualquer quantia em agência bancária em nome do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente; b) Projeto Abrace uma Criança, que através do serviço SOS Criança identifica uma que poderá ser diretamente ajudada, com acompanhamento da Secretaria da Criança e Assistência Social (Secras); c) doações em dinheiro ou objetos para as unidades especializadas e entidades conveniadas com a Fundação de Serviço Social/Secras.

⁹ Fonte : Governo do DF, Orçamento Participativo do D F – Plano de Investimentos 1998.

¹⁰ Brasília, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá, Núcleo Bandeirante, Ceilândia, Guará, Cruzeiro, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas, Lago Sul, Lago Norte, Riacho Fundo, Candangolândia

pobreza no DF (45. 000 famílias), é o ponto de destaque no conjunto das políticas sociais implementadas, tornando-se também um marco de referência para outros países.

Durante o evento “Governar a Globalização – A Política de Inclusão: a Mudança da Responsabilidade Compartilhada”, promovido pela Cúpula Regional para o Desenvolvimento Político e os Princípios Democráticos em Brasília, de 3 a 6 de julho de 1997, com apoio do Governo do Distrito Federal, o Programa Bolsa-Escola foi proposto como um instrumento de combate ao trabalho infantil na América Latina.

Nesta ocasião, o governador Cristovam Buarque apontou os novos rumos da modernidade ética, pautada em um novo modelo de desenvolvimento, em uma nova maneira de governar, onde as experiências locais precedem as globais na perspectiva de construir uma globalização sem exclusão.

Como desdobramento em nível internacional, o Programa também foi apresentado à Organização Internacional do Trabalho (OIT), como uma alternativa para enfrentar a miséria e pobreza de milhões de famílias que utilizam o trabalho dos filhos como estratégia de sobrevivência.

Assim, o Programa Bolsa-Escola vem se traduzindo em uma das políticas sociais expressivas para lidar com as situações de pobreza e exclusão social, motivo pelo qual reforça a necessidade de sua avaliação, especialmente na perspectiva qualitativa, de modo a subsidiar a reorientação do Programa em médio e longo prazo.

A literatura existente a respeito do programa bolsa-escola

O Programa Bolsa-Escola, apesar da repercussão que tem alcançado em nível nacional e internacional, por ser ainda bastante recente, tem sido alvo de poucas análises. Os trabalhos existentes sobre o assunto, incluem desde estudos técnicos acerca da população-alvo e da metodologia de avaliação, até “surveys”, estudos sobre o impacto no plano educacional e análises qualitativas feitas com os principais atores sociais do Programa.

O trabalho de URANI (1995) a respeito da estimativa de impactos potenciais dos programas de renda mínima do DF e de Campinas (SP), realizando simulações a partir de dados primários da PNAD de 1990, foi um dos pioneiros. Neste estudo, ele aponta os graves problemas de focalização presentes nas propostas de renda mínima, tendo em vista a possibilidade de transferência de recursos para indivíduos fora da linha de pobreza, tomando como referência a renda familiar per capita.

Ao estimar a possibilidade de implementação dos programas do DF e de Campinas em nível nacional, URANI (1995) conclui ser menor o custo da adoção destas políticas aos cofres públicos do que se fossem adotado qualquer um dos programas de imposto de renda negativo em discussão no país, considerando os primeiros mais eficazes no combate à pobreza e no rigor fiscal, tendo em vista o nível local de sua implementação.

Um outro estudo sugestivo para o gerenciamento do programa Bolsa- Escola é o de SABÓIA (1997) que, partindo do estudo de caso do Paranoá (DF), se dedica à proposição de linhas gerais para uma metodologia de avaliação deste programa.

A metodologia de avaliação dos programas de renda mínima apresentada pelo autor é feita a partir de três módulos distintos, tendo como referência os objetivos do programa e as características gerais da população a ser atendida. No primeiro módulo, ele analisa os critérios de seleção das famílias beneficiárias. No segundo, avalia a focalização comparando as características desta com as da população correspondente, selecionada através de informações estatísticas exógenas ao programa. No terceiro, trabalha a mensuração dos efeitos do programa em relação à população assistida, tendo como eixo a verificação da medida de sucesso na obtenção dos objetivos do programa.

Esta proposta foi fundamental para a definição dos critérios de pontuação adotados pela gerência do programa, tendo em vista cumprir com precisão os objetivos propostos, especialmente no que se refere às precárias condições de vida das famílias selecionadas. A partir daí foram adotados indicadores sócio - econômicos que compõem a tabela de pontuação utilizada pela gerência no processo de seleção dos requerentes.

Uma primeira sondagem realizada em 1996 pela Codeplan, órgão responsável pela realização de pesquisas para o GDF, consistiu na aplicação de 1.513 questionários junto às famílias da Bolsa-Escola, buscando pontuar a postura delas em relação à situação dos filhos antes de receber a bolsa, a frequência e desempenho escolar, a existência ou não de discriminação na escola, a relação entre a escola e a família, a opinião dos beneficiários sobre o programa, problemas com o pagamento da bolsa, a participação familiar em programas da Secretaria do Trabalho e a postura futura da família (após o benefício) em relação à escola. Esta pesquisa teve uma apreciação preliminar por parte da Secretaria da Educação, porém, carece ainda de uma análise em profundidade.

A Codeplan realizou ainda em 1996, uma segunda enquete com 126 professores a respeito do Programa Bolsa-Escola, incluindo questões relacionadas ao número de bolsistas por professor, acesso às informações sobre o programa, o apoio da Secretaria da Educação para o desenvolvimento do programa, o desempenho da Comissão Local, problemas relacionados à discriminação e evasão de alunos bolsistas, a relação e o desempenho do bolsista em relação à sua turma, mudanças percebidas nos bolsistas, a integração das famílias bolsistas com a escola, a importância do programa e o conhecimento do Programa Poupança-Escola. Estes questionários ainda não foram objeto de análise, fato que dificulta sua utilização como contraponto em relação aos dados levantados por outras pesquisas.

No plano do impacto do programa em nível educacional, dois trabalhos foram realizados dando contribuições significativas para o monitoramento da rede escolar.

O primeiro, de autoria de SANT'ANA e MORAES (1997) trata do impacto do Programa Bolsa-Escola sobre os indicadores educacionais: taxas de evasão, taxas de promoção (aprovação) e taxas de reprovação. Esta avaliação teve como marco de análise os efeitos sobre o acesso e desempenho escolar das crianças bolsistas, as famílias beneficiadas, a sustentabilidade, eficiência e eficácia do programa, o desenho e implementação de um sistema de monitoramento e avaliação, além de contribuir para a criação de certa capacidade institucional por parte da equipe gerenciadora vinculada à Secretaria da Educação do DF.

O segundo, é uma Dissertação de Mestrado da Universidade de Brasília, de autoria de Marilene de A. Ramos, defendida em julho de 1997 na Faculdade de Educação, cujos objetivos estão voltados para a identificação e análise das influências do Programa Bolsa

Familiar para a Educação na frequência / aprendizagem dos alunos, no comportamento dos pais em relação à escola, na caracterização e análise dos aspectos intervenientes do Programa sobre o comportamento administrativo e os processos de funcionamento da escola. Este estudo foi realizado na cidade do Paranoá (DF), pioneira da implantação do Programa, buscando responder às indagações a respeito das modificações ocorridas a partir da adoção da proposta da Bolsa-Escola no nível do processo ensino/aprendizagem, dos procedimentos participativos de gestão e funcionamento interno e do relacionamento das famílias beneficiadas com a escola.

Existe também o trabalho de SILVA (1997), pesquisadora do Pibic junto ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, sob a coordenação do Prof. Pedro Demo; é também uma contribuição relevante, uma vez que analisa de forma preliminar os impactos dos dez efeitos imediatos diretos e indiretos¹¹ previstos pelo Programa, através de 31 entrevistas com pais, professores e alunos do Centro de Ensino no 13 de Ceilândia (DF). Através deste estudo de caso, torna-se possível compreender alguns pontos referentes ao papel da escola, o estímulo à permanência das crianças na sala de aula, a postura dos pais em relação à frequência e desempenho escolar dos filhos, o interesse deles pela escola, a auto-estima das famílias, o papel da mãe como beneficiária, os limites presentes na consciência de cidadania por parte das beneficiárias, a postura dos professores em relação aos bolsistas e seus familiares, e a postura dos bolsistas em relação à bolsa e à escola.

Finalmente, a Unesco, a Unicef e o Pólis realizaram em 1998 um estudo sobre o Programa Bolsa-Escola do DF¹², tendo em vista compreender o impacto educacional global do programa através da análise dos valores, idéias, comportamentos e representações de alunos, pais e professores, tendo em vista as mudanças ocorridas na vida dos beneficiários. Este estudo recente de caráter quantitativo¹³ e qualitativo¹⁴ permite uma visão de conjunto a respeito dos impactos do Programa em relação ao significado da Bolsa-Escola, a cultura escolar, o funcionamento da Bolsa Escola e da Poupança-Escola, a visão de futuro e a questão da cidadania.

¹¹ Os efeitos previstos pela coordenação do Programa são: atenção à educação dos filhos, a escola como centro da vida comunitária, aumento do número de alunos nas escolas, auto-estima das famílias, melhoria da qualidade de vida, combate à fome e à pobreza, proteção à infância, aumento da frequência dos alunos, consciência da cidadania e construção de uma modernidade ética como efeito de longo prazo (Bolsa - Escola, Poupança - Escola, Gabinete do Governador, Assessoria Especial, Secretaria da Educação, 1995).

¹² Unesco / Unicef / Polis – O Programa Bolsa-Escola do DF, Brasília, março, 1998 (mimeo).2

¹³ Aplicação de 1.071 questionários em alunos da 5a. à 8a. séries das unidades escolares de Ceilândia, Brazlândia e Paranoá.

¹⁴ Foram entrevistadas 79 crianças e adolescentes, 89 mães/pais e 33 profissionais de ensino, além de 3 responsáveis pelo programa em Brazlândia, Ceilândia e Paranoá. Além disso, foram formados grupos focais de crianças e adolescentes, mães, pais e profissionais de ensino: 8 de alunos bolsistas, 1 de alunos não-bolsistas, 1 de alunos bolsistas e não-bolsistas, 7 de mães beneficiárias, 2 de mães desligadas e 1 de mães que se inscreveram e não foram aceitas no programa, 1 de mães inscritas e não aceitas e de mães que foram desligadas e 6 de profissionais de ensino.

Esta pesquisa recém concluída constitui, sem dúvida, a contribuição mais importante realizada até o presente momento acerca do Programa Bolsa- Escola, à medida que aponta os principais efeitos¹⁵ produzidos para os bolsistas e suas famílias, assim como permite conhecer os aspectos do desempenho escolar dos bolsistas e a apreciação dos profissionais de ensino sobre o programa. Desse modo, este estudo torna-se uma fonte prioritária de consulta e orientação para o redimensionamento do Programa por parte dos gestores.

Este conjunto de estudos e pesquisas permite identificar aspectos fundamentais do Programa desde a sua gestão operacional, até os desdobramentos percebidos no âmbito da escola e das famílias beneficiárias. Eles abrem um campo de constatações e questionamentos que enriquecem o diálogo com os dados qualitativos levantados nesta investigação.

Objetivos

Tendo em vista a realização de uma pesquisa qualitativa a respeito do impacto do Programa Bolsa-Escola no nível das famílias beneficiárias, foram definidos os seguintes objetivos:

- 1) analisar as representações a respeito das possíveis mudanças induzidas nos padrões de consumo e estratégias de sobrevivência das famílias beneficiadas;
- 2) verificar a percepção crítica das beneficiárias a respeito do funcionamento do programa;
- 3) avaliar a visão do impacto do Programa sobre o papel da mãe beneficiária junto à sua família, especialmente na relação com os filhos e sua perspectiva de futuro;
- 4) conhecer a concepção de direitos e a experiência da mãe beneficiária no campo da cidadania;
- 5) investigar a percepção da intencionalidade do governo na implementação deste programa.

¹⁵ Dentre as melhorias levantadas nesta investigação destacam-se: a qualidade de vida das famílias extremamente pobres, o acesso e permanência na escola, o aproveitamento escolar dos bolsistas, a criação de uma cultura escolar positiva, a melhoria da auto-estima, a prevenção do trabalho infantil e a contribuição para constituir uma consciência cidadã através do exercício da tolerância e da solidariedade.

Metodologia

A opção por uma metodologia qualitativa implicou desde o início na escolha de técnicas adequadas a esta abordagem. Desse modo, o primeiro contato com a população pesquisada foi feito através da formação de um grupo focal em julho de 1997, composto por 1 pai e 5 mães bolsistas do Paranoá (DF), cujo objetivo principal era fornecer subsídios para a elaboração do roteiro de entrevista.

As questões colocadas para discussão estavam vinculadas a: 1) definição do Programa Bolsa-Escola; 2) principais qualidades e defeitos do Programa; 3) mudanças na vida da família; 4) mudanças na atitude dos filhos na escola; 5) atividades extra-escola dos filhos beneficiários; 6) expectativas diante de uma escola em tempo integral; 7) atitude para garantir a frequência dos filhos às aulas; 8) definição, participação e interesse pela escola; 9) opinião sobre a qualidade da escola e a participação na definição do projeto pedagógico; 10) avaliação e sugestões para o Programa; 11) visão global dos direitos e da cidadania.

Nesta mesma ocasião foi formado também um grupo focal com 5 professoras do Paranoá (DF), tendo em vista levantar alguns aspectos relevantes a respeito de: 1) definição do Programa Bolsa-Escola; 2) principais qualidades e defeitos do Programa; 3) mudanças no rendimento dos alunos beneficiados, tendo em vista a frequência, o interesse pela escola, o desempenho escolar e a influência do beneficiário sobre os colegas de sala; 4) identificação da presença ou não de atitudes discriminatórias em relação ao beneficiário, presença/ausência de um projeto pedagógico associado ao Programa, interesse dos pais pela vida escolar e identificação de presença/ausência de pressões para garantir frequência; 5) expectativas em relação à escola período integral, participação de alunos, pais e professores no processo pedagógico e nas definições do Programa; 6) avaliação e sugestões para o Programa; 7) visão global a respeito da noção de direitos e de cidadania por parte dos alunos e pais beneficiários.

Com este material qualitativo preliminar foi possível subsidiar o trabalho de campo, especialmente na elaboração do roteiro de entrevista, instrumento fundamental do processo de coleta de dados. Assim, as informações obtidas através dos grupos focais, serviram como base a partir da qual foram trabalhadas as questões centrais desta investigação.

Restritas em grande parte ao mundo privado da família, com vivências cotidianas no campo da miséria e pobreza, as pessoas entrevistadas recebiam as entrevistadoras com sentimentos diversos: medo de perder a bolsa, ansiedade, curiosidade, tensão, ao mesmo tempo em que demonstravam receptividade diante de questões centradas na sua vida familiar.

Logo de início, eram esclarecidos os objetivos da pesquisa, e as beneficiárias se dispunham a falar sobre a vida em família depois da bolsa, os filhos na escola e em casa, o funcionamento do Programa e das suas experiências e percepções do mundo público.

Era uma ocasião diferente, onde o diálogo entre as informantes e as pesquisadoras, mesclado pela desigualdade das condições econômico sociais e do saber diferenciado das partes, permitiu narrativas densas ou curtas, dependendo da comunicabilidade das mães, onde as ambigüidades, tensões e conflitos eram expressos juntamente com os sofrimentos, as esperanças e as lutas por uma vida melhor.

Neste cenário, o papel das entrevistadoras era dar total liberdade para as mães beneficiárias que permitisse a associação livre das idéias, sem invadir a privacidade, nem induzir respostas. A entrevista era um momento de escuta ativa, onde as investigadoras atuavam para estimular esta narrativa livre, ao mesmo tempo em que se dispunham a ouvir, compreender e aceitar as versões apresentadas. Algumas vezes, esta narrativa foi interrompida por lágrimas das mães ao relatar o sofrimento familiar vivido em momentos de extrema carência, doença ou fome.

Nesta ocasião, as pesquisadoras adotavam uma atitude aberta, despojada de preconceitos e predisposições, mantendo uma postura de interlocução com os sujeitos da pesquisa (CHIZOTTI, 1995), buscando respeitar as emoções que afloravam no momento, sem contudo perder a razão orientadora do significado da entrevista – O que permitiu compreender em profundidade as condições vividas pelas beneficiárias.

A pesquisa de campo no DF consistiu em um total de 64 entrevistas com mães beneficiárias do Programa “Bolsa Familiar para a Educação” (Bolsa Escola), residentes nas áreas rurais do Paranoá e Planaltina e nas cidades satélites do Paranoá, Ceilândia, e Planaltina, tendo em vista serem estas localidades mais importantes no processo de expansão do Programa iniciado na primeira em maio de 1995, estendido à segunda em março de 1996, e implementado na última a partir de março de 1997.

O trabalho de pesquisa de campo foi realizado no período de setembro a dezembro de 1997, contando com uma equipe composta por uma coordenadora e dez auxiliares de pesquisa, estudantes da Universidade de Brasília vinculadas à área de Ciências Sociais e Política Social. As famílias selecionadas para as entrevistas semi-estruturadas foram escolhidas junto ao Banco de Dados do Programa, contemplando o universo da população beneficiária, sobre o qual foram lançadas algumas variáveis aleatórias (região administrativa, renda, tempo de benefício), a partir das quais foram retiradas três listagens de nomes utilizados no trabalho de campo.

As questões do roteiro de entrevista utilizadas nesta pesquisa foram elaboradas em quatro partes: 1) Dados Pessoais, contendo o perfil sócio econômico da beneficiária. 2) Impacto do Programa na Vida Familiar, abrangendo questões vinculadas à relação dos filhos e da mãe com a escola, o acompanhamento dos estudos e brincadeiras e a perspectiva do futuro. 3) Visão Geral do Programa, contemplando as informações a respeito da Bolsa-Escola, sugestões de mudança nos critérios de inscrição, suspensão, desligamento, e vantagens/desvantagens do Programa. 4) Cidadania e Governo, onde foram investigadas as experiências concretas de cidadania da beneficiária, sua visão dos direitos, a intenção do governo ao criar o Programa e a possibilidade de extinção do mesmo (caso ele não seja reeleito).

Com estas questões, foi possível avaliar em profundidade o impacto do Programa junto às unidades familiares. O conjunto das perguntas formuladas permitiu compor um referencial de análise que contextualiza as condições em que estão se dando as múltiplas experiências das beneficiárias, permitindo assim recolher um material precioso para subsidiar a reflexão e o aprimoramento do Programa.

4.2. O impacto do programa na vida familiar

Mudança na vida da família

Os dados apresentados no texto de ARAÚJO (1998) refletem o cenário de precariedade das condições de vida das mães beneficiárias. No que diz respeito à renda familiar declarada, ela varia de 0 a 0,25 (20,38%), 0,26 a 0,5(53,40%) e 0,51 a 1 salário mínimo (23,09%), o que permite identificar um cenário de miserabilidade e pobreza¹⁶ que desafia as próprias condições de sobrevivência.

Esta situação fica mais clara nos discursos a respeito das modificações concretas ocorridas no âmbito da família¹⁷, os quais são reveladores de situações de gravidade escalonada desde uma situação extrema de carências básicas até condições melhores, mas nem por isso menos angustiantes.

Uma primeira versão desta precariedade aparece nos depoimentos mais dretamente simbólicos a respeito do benefício, onde estão presentes forças sobrenaturais, num campo de interferência para além da ação humana. Nesta alegoria, presente também em falas dos maridos das beneficiárias, pode ser captada uma explicação que acompanha o cotidiano da carência, naturalizado na idéia da impossibilidade de superar tal condição.

“É né, prá mim mudou sim né, porque foi uma benção, né, porque às vezes antes d’eu receber a bolsa-escola não tinha dinheiro prá comprar pão. Aí melhorou assim, né, porque a gente tem dinheiro prá comprar as coisas né, o pão, o leite né, às vezes eles (filhos) precisam comprar um lápis, um caderno né, porque só o meu não dá”(Antônia, 43 anos, analfabeta, diarista, 4 filhos, moradora de Ceilândia).

“(Mudou) bastante, graças a Deus, principalmente prá mim né, que estava desempregada, foi uma bênção mesmo de Deus, sabia? Que a gente estava passando até necessidade e agora com a bolsa-escola, graças à Deus, tá sempre melhor, melhor mesmo” (Josenita, 28 anos, 6ª série, cozinheira desempregada, 4 filhos, moradora de Planaltina).

A idéia de uma “bênção de Deus” parece traduzir algo da espiritualidade feminina muito presente nas mulheres pobres em nível econômico, porém ricas em confiança e esperança em um futuro melhor. Este ânimo interior, movido pela fé na ajuda divina que não falhará no momento da maior necessidade, é um dos eixos de referência de mundo que sustenta a possibilidade de gerir a miséria ou pobreza familiar .

Estas situações de extrema necessidade difundem-se por um conjunto de unidades familiares que encontraram no benefício uma oportunidade de lidar com as pressões cotidianas em torno da alimentação, do vestuário, do calçado, do material escolar, das contas de água e luz, do gás de cozinha, enfim, das chamadas despesas básicas

¹⁶ Na pesquisa da Unesco / Unicef / Pólis (1998:45) 74,8% das famílias beneficiadas possuíam renda per capita variando entre R\$ 9,00 e R\$49,00

¹⁷ Neste trabalho, adotamos um conceito de família que articula a proposta de DURHAM (1980 : 205), ou seja, uma “ unidade de reprodução, produção rendimento e consumo “ combinada à de FAUSTO NETO (1982: 21) “ uma unidade de reflexões sociais, de vivências sócio-afetivas, que se estrutura em torno de um sistema de códigos e categorias que estabelecem uma rede de reciprocidade e de trocas de direitos e deveres entre seus membros “ e de SARTI (1993: 16) que atribui à família uma linguagem pela qual os pobres traduzem o mundo através do ‘código da casa’ de modo a compreender a lógica vigente na sociedade.”

indispensáveis à vida urbana. É dentro deste contexto que alguns depoimentos ganham corpo e revelam as estratégias de sobrevivência familiar¹⁸.

A possibilidade de contar com um dinheiro extra que sirva para cobrir as necessidades complementares de educação, alimentação, etc., é motivo de grande alívio e permite às mães equacionar com maior equidade e menos tensão as diferentes demandas do dia-a-dia da família, como revelam estes depoimentos:

“Eu acho que (mudou) sim, porque a gente andava muito preocupado por causa desses meninos, o dinheiro curto, pouco mesmo prá gente cuidar de tudo, sabe? Foi uma ajuda muito boa, serve muito, então tá me servindo como eu acho que vai servir prá mais alguém que conseguir, né?... Acho que mudou sim, porque muita coisa material que antes não dava prá gente comprar, agora dá, já ajuda muito, sabe? ...Por causa do ordenado da gente (um salário mínimo) não dá prá comprar um calçado prá criança, já ajuda muito... Eu acho muito importante a bolsa-escola, é uma ajuda muito boa porque não é todo mundo que ganha dois ou três salários. Prá nós mesmos era uma vida muito apertada antes dessa bolsa-escola. Nós compramos o gás, né, nós compramos os cereais... Acontece que até prá nós comprar o lanche prá eles, que eles tem que lanchar porque é longe, sai tarde do colégio, até prá comprar o lanche prá eles era difícil. Hoje já serve muito, já favorece prá gente: a gente tira aquela quantia certa prá eles lanchar prá ir pro colégio, marca um passeio já tem condições da gente ter o lanche prá eles, parece que a criança tem mais influência de ir pro colégio, eles interessam né, (a gente) incentiva a eles: “Vocês podem muito bem estudar, vocês tem mais condições, vocês já estudavam e agora fica muito melhor”... Eu acho importante a bolsa, eu acho... Tirava da boca prá poder comprar né, por causa que às vez deixava de (comprar), se era prá comprar vinte quilos de arroz, comprava quinze prá poder comprar o uniforme do menino, se é de comprar dois butijões de gás comprava um porque não dava prá comprar, então tinha que diminuir... E hoje não, hoje eles têm do dinheiro deles, independente”. (Nesci, 41 anos, 5ª série, chacareira não remunerada, 7 filhos e 2 netos, moradora da área rural do Paranoá).

Nestes relatos, ficam esclarecidos os constrangimentos cotidianos de Nesci e de inúmeras outras mães que administram o limiar da miserabilidade, lutando para conseguir através dos arranjos sempre mal disfarçados desta condição, uma forma de enfrentar as vicissitudes da vida social e garantir aos filhos algo melhor, ainda que provisório.

Este esforço cotidiano de lidar com a falta do que é essencial à sobrevivência familiar, sob a forma de comida, roupa, sapato, etc., fica claro nos relatos de Maria das Graças e Silvânia ao contar a experiência vivida depois do benefício:

“Nossa Senhora, mudou para melhor e melhor mesmo, foi a melhor coisa que este governador fez. Mudou muito, minha filha. Meus filhos batiam o mês era sem carne, sem comer, sem comer carne, sem nada. Depois que veio (a bolsa-escola) eu conto com aquele dinheirinho, já tem dinheiro dia 20 (ou) dia 17 prá comprar alguma coisa” (Maria das Graças, 38 anos, 4ª série, faxineira, 8 filhos, moradora de Ceilândia).

¹⁸ FAUSTO NETO (1982 : 86) reafirma a importância do desempenho da mãe nas classes populares, através de sua capacidade de iniciativa, planejamento e de montagem das estratégias de sobrevivência familiar.

“Mudou bastante, em tudo, em termos de roupa pro meu filho que está a estudar. Eu não podia comprar, hoje eu já posso comprar de tudo: comida, me ajuda a pagar o aluguel, me ajuda a manter o outro irmãozinho dele, a comprar o leite, mudou muita coisa” (Silvânia, 28 anos, 7ª série, faxineira desempregada, 2 filhos, moradora de Ceilândia).

Este conjunto de depoimentos que circunscrevem um campo de carências¹⁹, administradas com o bom senso e a intuição feminina das mães, é revelador dos inúmeros sofrimentos, ocultos nos rostos maltratados das mulheres envelhecidas pela ansiedade e preocupação em conseguir o mínimo capaz de eliminar a fome e garantir um alento diante do futuro dos filhos menores.

Conforme os dados dos requerentes analisados por ARAÚJO (1998), 39,07% das mães não trabalham fora, ou seja, não dispõem de renda própria que possa resultar em alguma segurança diante da necessidade de consumo básico da vida urbana, sendo que 28,32% fazem pequenos serviços esporádicos ou estão desempregadas, fato que agrava a possibilidade de oferecer alternativas concretas diante da instabilidade permanente das condições de vida.

A experiência de viver com o “dinheiro curto” para lidar com todas as exigências do mundo familiar parece ter oferecido a estas mulheres uma capacidade extraordinária de captar as carências essenciais, que necessitam de resposta imediata e efetiva. Neste sentido, o “dinheirinho” da Bolsa-Escola surge como um bálsamo para acalmar as agruras dos apertos financeiros crônicos²⁰.

Cada beneficiária se transforma em um para-raio capaz de responder às demandas múltiplas e diversificadas das grandes famílias. Mesmo as mulheres casadas passam a se tornar um amparo para os maridos, especialmente quando estes encontram-se desempregados, tal como relata Paula :

“Ah, as coisas parecem que vem na hora certa, né? Esse ano eu precisava mais porque ele (marido) não está podendo trabalhar (porque está doente). Prá mim foi maravilhoso (...) Até que aqui não está tendo serviço, a gente fica parado, porque não tem serviço prá trabalhar (...) Muda, melhora muito, vamos ver assim, com um salário você tem quatro (filhos), não pode comprar prá todos (aí) faz assim, cada mês compra prá um, roupa por exemplo, caderno... sabe, melhora né?” (Paula, 42 anos, 4ª série, vendedora de doces, 4 filhos, moradora da área rural de Planaltina).

Se de um lado, encontramos esses casos concretos de um campo acentuado de carências pautado nos depoimentos acima, de outro, é possível perceber que um conjunto

¹⁹ A este respeito consultar NUNES, Edison. Carências Urbanas e Política, USP, Tese de Mestrado, 1997, onde é problematizado o campo das carências e suas mediações, articulado com as opções entre valores e modos de vida, definindo uma identidade através da qual os grupos sociais representam a si mesmos e aos demais, assim como os modos através dos quais dão significado ao fim ético do Estado.

²⁰ SILVA (1997) no estudo de caso feito em uma escola da Ceilândia, registra que os bolsistas mais novos falavam em melhoria da alimentação e na compra dos livros didáticos, destacando o seguinte depoimento : “O dinheiro dá prá comprar mais comida, material escolar e a minha mãe ainda paga luz e água”.

de famílias situadas em um patamar menor de pobreza consegue transformar o benefício da bolsa-escola em melhoria das condições de vida do grupo familiar.

“Agora no momento eu estou gastando com construção, porque eu recebi um lote do governo né, no Riacho Fundo II. Aí eu estou tentando construir a minha casinha, né? Todo dinheirinho que entra eu gasto na construção, fora isso, eu tiro mesmo só o essencial prá casa, prá comida, o restante tudinho é empregado na casa (...). Não, aqui é da minha mãe a casa né, ela deixou eu morar aqui nesse pedacinho” (Rosimeire, 32 anos, 6ª série, diarista, 4 filhos, moradora de Ceilândia).

O sonho da casa, a maior segurança para as famílias pobres, é um incentivo para garantir todos os sacrifícios momentâneos até o final da obra. Sem condições de reserva financeira, as despesas com a construção têm que sair dos outros gastos (alimentação, vestuário, calçado, educação, saúde, etc.), exigindo do grupo familiar um grande empenho nesta etapa da vida. Esta fala de Rosimeire é um retrato da situação de muitas outras que devagarinho vão transformando o barraco de madeira ou zinco em alvenaria, com o dinheiro da bolsa-escola. Algumas ficam temerosas de gastar com construção e perder o benefício. Porém, aos poucos vão sendo informadas de que podem usá-lo para garantir melhoria da vida familiar, inclusive neste aspecto principal da moradia.

Para outras mães, como Celice, a bolsa é o momento de equipar a casa com eletrodomésticos básicos da vida moderna, tais como o liquidificador, a batedeira, a geladeira para guardar as compras perecíveis e a máquina de costura com a qual pretende iniciar uma nova experiência profissional a partir dos cursos profissionalizantes da Secretaria do Trabalho do DF voltados para as beneficiárias da bolsa-escola.

“Muda porque a bolsa ajuda muito, né? Às vezes a gente ganha um pouquinho, né? Com a ajuda da bolsa a gente aumenta, aí consegue. Eu não tinha geladeira, comprei geladeira., melhorei bastante. Porque não é possível. Por não ter geladeira não tinha nem como comprar as coisas suficientes, né? Depois, tem a geladeira, a gente já pode comprar mais um pouquinho. Tem uns carros que vem trazer verdura fresquinha nas 4as. feiras, agora já posso comprar na semana a semana, né? E eu não podia fazer antes porque nem geladeira prá guardar não tinha, né, estragava tudo. Não, sobre a casa ainda não fiz nada, a casa continua do mesmo tamanho. Eu comprei a geladeira, comprei aquela máquina de costura porque eu entrei fazendo esse curso, né, prá mim ter uma profissão, né? É, depois da bolsa-escola né, que puxa mais pela Secretaria do Trabalho, eu fiz esse curso. Então, com a ajuda da bolsa também comprei uma máquina(...) É, comprei também a máquina, comprei uma batedeira, um liquidificador que a gente precisa na cozinha, né? (...) Mudou, mudou porque sempre tem lista de material, né, então aí é com a bolsa-escola que eu compro pros meninos, né, é o que eu compro prá eles, essas coisas assim, né?” (Celice, 29 anos, 4ª série, vendedora autônoma, 3 filhos, moradora do Paranoá).

Celice, para garantir melhores condições de vida e trabalho, combina com as escolhas de Josenita, que além de garantir verduras, frutas, uniforme, material escolar e comprar o guarda-roupa, tal como milhares de outras mães, é permanentemente assediada pelos filhos a respeito de pedidos de uso pessoal. Durante o trabalho de campo, muitas delas relatavam as solicitações insistentes dos filhos, especialmente com a compra da bicicleta, mas grande parte delas informava que ainda não tinha sido possível reservar um dinheiro para isso. De fato, as crianças sabem que o dinheiro da bolsa-escola é delas e colaboram para mantê-lo dispondo-se a ir à escola regularmente, mas em contrapartida aproveitam

para “pedir um dinheirinho” à mãe sempre que desejam comprar confeitos ou pequenos brinquedos. Esta situação foi algo generalizado nos depoimentos, tornando viva a troca invisível entre mãe e filho no pacto pela manutenção do benefício.

“Mudou sim. Eu não podia comprar uma fruta, né, que não dava, às vezes eu comprava assim, o grosso mesmo, o grosso. É alimento: arroz, feijão, óleo, né, açúcar, a carne de vez em quando. Agora não, graças a Deus ainda sobra, eu faço uma economia, ainda dá prá comprar uma verdurinha, a fruta prá eles, né. Pelo menos todo dia, né, tem uma mistura prá comer, porque com o salário que eu ganhava... ajudou bastante porque eu moro aqui de aluguel, né? (...) Mudou, mudou que eu me preocupava muito com o uniforme, agora mudou. Eles tem uniforme passadinho...lápis, caneta, essas coisas da escola, coisas não tão caras, né?(...) Eles também não tem vaidade não, assim, andar de bicicleta, não tinha condições. Eles queriam uma bicicleta, um patins. Sempre criança gosta dessas coisas, né, bola...Aí (a bolsa escola) ajudou que eu economizei um *pouquinho com o dinheiro, né, aí eu comprei uma bicicleta prá eles, comprei o patins que eles queriam prá brincar aqui em casa mesmo(...) Mudou, eu comprei um guarda-roupa prá eles, que eles não tinham guarda-roupa. Eu comprei à prestação, ficou o guarda-roupa prá eles, não tinha, eles não tinham, ficavam necessitados, passando necessidade. Eles sozinhos (precisavam) colocar as roupas num lugarzinho prá eles usar assim as roupas, mas agora eu comprei ao receber esse dinheirinho” (Josenita, 28 anos, cozinheira desempregada, 4 filhos, moradora de Planaltina).

Com esses discursos sobre as mudanças da vida familiar depois do benefício da bolsa-escola é possível montar um cenário onde os diferentes relatos ganham espaço próprio, à medida que retratam a situação de milhares de famílias aí representadas. Colhidos em longo tempo de conversa sobre esta experiência, induzem à certa generalização em relação ao sentido positivo desta mudança, que trouxe aos lares uma alternativa para lidar com essas necessidades extremas da sobrevivência.

Um dos aspectos confirmativos deste caráter de impacto positivo na vida familiar, é o fato da maioria das beneficiárias não encontrar nenhuma desvantagem no Programa, mas ao contrário, apontar com clareza as melhorias alcançadas com o benefício, especialmente nas famílias com muitos filhos e renda familiar baixa, membros desempregados, doentes, enfim, situações diferenciadas que parecem estar traduzidas em um sentimento maior expresso na fala de Juscilena:

“Oh, as vantagens da bolsa-escola? Primeiro de tudo que esse dinheiro ajuda realmente muito, né, na família, isso aí é muito importante, entendeu? E as pessoas a gente vê na cara quem vai pegar a bolsa-escola está feliz, entendeu? É, ela se sente assim feliz porque sabe que é contar com aquele dinheiro todo mês, né, no seu orçamento. Precisa de um remédio prá criança urgente, entendeu, vai lá e pega a bolsa-escola, vai lá comprar, então quer dizer, as pessoas ficam mais felizes em poder contar com esse dinheiro porque é muito importante realmente” (Juscilena, 30 anos, 1o ano do 2o grau, não trabalha fora, 5 filhos, moradora do Paranoá).

A ida à escola

Frequentar a escola é de certa forma um ponto de honra no projeto de vida das famílias carentes. A falta ou baixa escolaridade dos pais e os efeitos sobre as dificuldades em garantir a sobrevivência, fizeram da escola um caminho necessário para permitir melhores chances no futuro. Desse modo, grande parte das mães apontou a via da

escolaridade como um instrumento essencial para os filhos, diante das enormes dificuldades do presente, especialmente a falta de emprego²¹.

As mães que não trabalham fora (em torno de 39%) levam a vantagem sobre as demais de poder acompanhar de perto a vida cotidiana dos filhos, as ações concretas que possam resultar nas esperanças que guardam diante do futuro. O relato de Maria Zita, evangélica, retrata um pouco este empenho junto aos filhos e uma certa fé nos resultados promissores de sua atitude:

“... Pelo fato de eu não trabalhar, de eu estar sempre em casa, eu estou sempre, né, sempre colocando prá ir prá escola. Na hora certa que tem de ir, vai. Agora eles vão porque essa bolsa-escola não pode ficar sem ir que corta. (...) Meus meninos... nunca deixaram de ir prá escola porque como tem gente que diz assim “Ah, meu filho não vai prá escola porque tem que trabalhar prá poder ajudar em casa”. Não, toda vida eles estudaram, toda vida. Eles nunca deixaram de ir pro colégio por causa de vadiagem, graças a Deus os meus filhos são muito bons nesse ponto, não são meninos de rua, de ficar na rua aprontando, sabe?(...) Não é menino metido a marginal, sabe, graças a Deus dos meus filhos ninguém fuma, ninguém bebe, sabe? Apesar da idade que eles tem, muitas crianças nessa idade já fazem isso, né? Os meus não, graças a Deus. As pessoas e eu também me orgulho muito deles terem sido criados só comigo e assim de não ter nenhum vício, não me dá trabalho sobre essas coisas, graças a Deus não. Nunca deixaram de ir à escola por nada” (Maria Zita, 31 anos, 2ª série, não trabalha fora, 6 filhos, moradora do Paranoá).

Esta postura de um certo grupo de mães que tem a possibilidade de seguir os passos dos filhos dentro de casa, parece conter um tom moral²². A presença da mãe torna-se um elo agregador e de referência permanente para os filhos e propõe um modelo a partir do qual as condutas são aprovadas ou punidas. Não ter filho marginal, nem viciado, que não falta à escola, indica uma certa conduta moral que aparece como garantia das condições futuras de vida. Se este é o projeto da mãe, ele tende a se tornar também um modelo familiar a partir do qual os filhos vão buscar respostas para os desafios de longo prazo.

²¹ Os dados apresentados pela Secretaria de Educação do DF a respeito das matrículas do período diurno da rede pública em 1996, mostram percentuais favoráveis aos alunos bolsistas em relação à evasão (rede 10,7%; bolsistas 0,47%), aprovação (rede 76,5%, bolsistas 86,4%) e reprovação (rede 17,6%, bolsistas 8,0%), o que reforça o argumento da importância atribuída pelas famílias pobres à escola, com ênfase no caso daquelas beneficiárias do programa. Os dados levantados pela pesquisa da Unesco/Unicef/Pólis (1998) ratificaram os resultados positivos dos bolsistas em relação ao desempenho escolar.

²² TELLES (1990 : 40) atribui à família nas classes populares um paradigma de moralidade e um modelo de autoridade centrado na figura de um chefe provedor, a partir do qual se estruturam as identidades familiares e uma rede de relações pautadas em valores morais (respeitabilidade e dignidade). Neste caso, a mãe passa a desempenhar parte deste papel, à medida que assume a direção do processo de socialização da vida familiar.

Porém, o papel de destaque da bolsa-escola é o incentivo²³ que promove junto aos próprios bolsistas, uma vez que os resultados obtidos são benefícios concretos que se traduzem em inúmeras melhorias nas condições de vida. Um dos elementos que incentiva as crianças a respeito da bolsa é o reconhecimento de que o estudo não é mais apenas uma obrigação imposta pela família, mas de certa forma traz também uma recompensa que se materializa em material escolar, mochila, etc., tal como relata Maria Eliete:

“Tipo assim, ela ficou sabendo que está recebendo a bolsa todo mês e fica querendo estudar, vai prá escola querendo não faltar mais na aula. Ela tem as coisinhas dela, os cadernos, mochila que antes não podia comprar que o marido vivia daqui prá acolá (fazendo “bicos”). Agora, graças a Deus, ela fica muito incentivada para estudar, todas elas” (Maria Eliete, 32 anos, 6ª série, não trabalha fora, 2 filhas e grávida da terceira, moradora da área rural de Planaltina).

Esta lógica das crianças em relação à bolsa-escola deveria ser melhor estudada porque as conversas informais que tivemos com os(as) bolsistas parecem indicar um certo contentamento²⁴ em provar uma situação melhor de vida depois do benefício. As poucas falas que colhemos dos(as) bolsistas não permitem generalizar, mas foi possível verificar que o discurso da mãe aparecia reproduzido em tons infantis nas respostas das crianças a respeito da bolsa-escola.

Uma outra versão do incentivo parece estar ligada a uma certa “chantagem” praticada por algumas mães diante da premência em conseguir a ida cotidiana ao colégio. Na verdade, leva mais o feitio de um jogo que elas praticam no sentido de manter os filhos diante do temor da perda do benefício:

“Acho que é porque eles têm medo, sabe, dou muito conselho prá eles: “Se você não for à escola direitinho e não estudar bastante e não fazer o dever, a professora vai dar repetência prá vocês e aí não vai mais receber a Bolsa-Escola”. Eu acho que eles têm medo de perder sabe, porque muitas pessoas do colégio deles, da sala de aula, falam: “Mãe, fulana de tal não recebe mais bolsa porque está faltando e não faz os deveres. Eles têm medo porque eles sabem que é uma coisa que é prá eles mesmo” (Aldenir, 36 anos, 5ª série, não trabalha fora, 5 filhos, moradora de Planaltina).

²³ Na pesquisa de SILVA (1997:29) junto aos professores do Centro de Ensino no 13 de Ceilândia (DF) eles apontaram a maior assiduidade e o maior interesse pelo desempenho escolar por parte dos bolsistas, refletindo uma postura diferente em grande parte dos alunos: “Se interessam em passar de ano, tirar boas notas e não faltar às aulas. Há realmente uma mudança de atitude por parte desses alunos (bolsistas), pois se sentem mais responsáveis por eles próprios e pela família, sabem que se falhar perdem o benefício afetando a todos do seu lar. Outros por outro lado, não conseguem amadurecer nesses aspectos”. RAMOS (1997) também constatou por parte dos pais e professores do Paranoá, ter havido maior atenção das famílias em relação à frequência dos filhos à escola. A pesquisa da Unesco / Unicef / Pólis (1998) confirma a tendência apontada no estudo de caso de SILVA.

²⁴ RAMOS (1997) constatou em sua investigação no Paranoá, que 82,4% dos pais beneficiários afirmaram ter havido maior satisfação dos filhos em frequentar a escola depois da bolsa, apontando entre outros motivos, a possibilidade de compra do material escolar e a sobra de algum dinheiro para ser gasto com demandas pessoais.

“Antes eles ficavam enrolando, às vezes até matavam aula, mais agora depois do negócio da bolsa-escola, eles não matam mais aula não. Esse de 7 anos aí deu um pouco de trabalho nas primeiras semanas de aula, ele deu muito trabalho. Mudou porque interessa, eles sabem que se eles não forem (à escola), aí eu não tiro, né? Porque é inclusive isso que eu falo prá eles: “Querem que eu perca a bolsa-escola? Vocês não vão ter o que comer”. Aí eles tem medo” (Eunice, moradora do Paranoá).

Este medo parece estar introjetado como um elemento ameaçador que reitera os momentos mais difíceis na lembrança da fome, da humilhação na escola pela roupa rasgada ou pela falta de uniforme ou de material escolar, as reclamações da professora, a discriminação de vizinhos, enfim, um conjunto de situações constrangedoras que gostariam de manter no passado. As palavras da mãe tornam-se assim o reavivamento de um pesadelo que querem esquecer, enquanto apostam nas pequenas melhorias que chegaram com a bolsa.

Assim, a ida à escola, de um desejo das mães tornou-se também uma prática cotidiana dos filhos, a partir do reconhecimento imediato dos benefícios e vantagens que passaram a ter acesso depois da conquista da bolsa, permitindo uma condição de vida mais encorajadora e maiores possibilidades de futuro.

O interesse e a participação das mães na escola

A ida à escola para participar das reuniões é algo presente na agenda das mães, cuja frequência varia de acordo com a disponibilidade do horário de trabalho e das tarefas domésticas. Ainda que nem sempre consigam acompanhar as falas dos professores durante as reuniões, devido à distância do universo vocabular das mães pouco escolarizadas em relação aos conceitos e palavras emitidos nestas ocasiões, elas se fazem presentes, procurando assim partilhar da vida dos filhos na escola.

A escola é a âncora de apoio aos projetos de vida futura, o que significa um ponto de referência essencial para garantir a passagem de uma condição precária e insegura para algo mais efetivo e realizador a longo prazo. Neste sentido, o interesse pela escola²⁵ é algo inerente à postura da maioria das mães que lidam com esta esperança de um futuro melhor para os filhos, desde as analfabetas até às mais escolarizadas.

“Na escola não mudou (depois da bolsa), eles sempre foram, nunca me deram problema, nunca repetiram de ano desde que começaram a estudar, os três. Se eu disser que sim eu vou estar mentindo. Mas eu sempre me preocupei com a escola. Acho que é muito importante apesar de eu nunca ter estudado. Eu vejo a falta que faz, eu faço questão que os meus filhos estudem, eu acho muito importante o estudo” (Maria Zita, 31 anos, moradora do Paranoá).

²⁵ Na pesquisa realizada pela Codeplan/DF 1996 junto a 1.513 famílias da Bolsa-Escola, apenas 3,4 % (51 bolsistas) estavam fora da escola no momento do início do benefício. Isto, de certa maneira, parece indicar, de um lado, a existência de uma rede de ensino capaz de absorver a demanda educacional do DF, e de outro, uma postura das famílias favorável à permanência dos filhos na escola. Esta atitude foi reforçada após o programa, tal como constatado por SILVA (1997: 27) quando afirma estarem os pais cobrando a presença e o bom desempenho dos filhos, de modo a garantir o benefício. A pesquisa realizada pela Unesco / Unicef / Pólis (1998) confirma estes resultados.

“Eu sempre tive interesse, eu acho que hoje em dia quem não tem estudo não tem nada. Então, eu terminei meus estudos no ano passado, com muito sacrifício e tudo. É por isso que eu falo prá eles que a coisa mais importante é o estudo. Então, não é por causa da bolsa-escola que eu incentivo eles, antes de receber eu já incentivava porque eu acho que isso é importante” (Lucineide, 32 anos, 2º grau, não trabalha fora, 2 filhos, moradora do Paranoá).

Apostar na escola como o meio mais eficaz de garantia de realização profissional e de vida, parece assim um caminho claro e seguro de conseguir ajudar a carreira de cada filho, nesta luta incessante para ampliar os espaços de sobrevivência digna. É com esta meta que as mães se empenham em incentivar as crianças e jovens para estudar, uma tentativa vigorosa de assim eliminar do horizonte familiar o fantasma da miséria e a ameaça do desemprego²⁶.

A implementação do Programa Bolsa-Escola foi motivo de mudança na atitude de uma parcela menor de mães que não se incomodavam com as faltas eventuais à escola, ou não dispunham de tempo suficiente para acompanhar a vida acadêmica dos filhos. A partir do benefício que trouxe melhoras efetivas nas condições da vida familiar, elas passaram a assumir maior cuidado com a frequência à escola, buscando um incentivo que pudesse ajudar nesta tarefa.

“Sei lá, (antes) acho que podia matar aula quando precisasse. Depois (que) recebi (a bolsa), agora não pode matar aula de jeito nenhum, tem que ir todo dia, (só) se fosse uma coisa que precisava assim, né? Agora, só no caso de doença ela não vai prá escola, só no caso de doença, com esse negócio de médico... Sei lá, porque é o incentivo da mãe, né, porque o filho está recebendo a bolsa, o filho tem que incentivar mais (e a mãe) participar mais das reuniões do filho e tal, vai à escola, incentiva mais, bastante” (Maria Eliete, 32 anos, área rural de Planaltina).

O reconhecimento da necessidade de maior empenho em relação à escola vem se tornando assim uma postura generalizada, seja por uma questão de princípio, seja como contrapartida da ajuda material que vem sendo mantida pelo governo. É neste sentido que todos ganham: a família, porque conseguiu um patamar de sobrevivência de menor vulnerabilidade, as crianças e jovens, por terem maior acesso ao conhecimento e o sistema educacional, que passa a garantir a permanência deles em sala de aula durante o semestre.

A partir deste limiar, a atitude das mães em relação a participar da vida da escola²⁷ foi tomando uma nova configuração, ainda que parte delas já fazia das idas às reuniões um ponto essencial da sua agenda:

²⁶ A pesquisa do Codeplan junto às famílias da Bolsa-Escola em 1996 constatou que 98,9% delas consideravam a frequência à escola importante para o futuro dos filhos. O trabalho de RAMOS (1997, anexo 5) registra 79,4 % de beneficiários afirmando ter ocorrido maior interesse dos filhos pelos estudos após a bolsa-escola.

²⁷ Na enquête da Codeplan sobre as famílias dos bolsistas foram levantados os motivos que levam as mães à escola : reunião com os professores (36,6%), entrega dos boletins (28,3%), frequência dos filhos (23,7%), atividades em benefício das escolas (2,8%), festas comunitárias (2,5%), outros (5,7%) e a falta do depósito no BRB (0,4%). A pesquisa de RAMOS (1997 : 107) no Paranoá (DF)

“Não, é assim, a reunião é sempre à noite, né, a partir das sete horas, é a hora que eu estou em casa, aí eu vou, né. Fui, nunca faltei em uma reunião da escola, antes da bolsa, depois da bolsa, sempre fui uma mãe exigente. Não, não mudou não, sempre foi a mesma coisa, sempre fui” (Andréia, 25 anos, 6ª série, manicure, 2 filhas, moradora de Planaltina).

Mesmo sabendo que ir às reuniões é a única maneira de ter informações precisas a respeito da vida dos filhos na escola, parte das mães trabalhadoras tem dificuldade em conciliar o horário com as exigências do emprego, fato que muitas vezes as impede de participar desses eventos:

“Não, porque como eu te falei, eu não posso ir lá porque nem sempre tem alguém prá me levar lá. Mas ela (a professora) conversa com eles, sabe, e não tem problema assim de nada de reprovação, de nada então, eu não vou lá por isso(...) Antes era esse negócio por causa do trabalho, você sabe, quem trabalha nesses lugares, principalmente em coisinha mais simples assim que a gente tem que cumprir o horário do patrão, né? Aí eu não me preocupava muito porque eles estão bem, estão indo prá escola direitinho, não estão faltando na escola, se comportam direitinho, então...o único dia que eu tinha era o sábado e o domingo, não tinha jeito de encontrar (os professores), então ficava sempre assim. Só ia mesmo quando a reunião era nesses dias, só assim” (Doralice, 42 anos, 4ª série, pensionista do INSS, 4 filhos, moradora do Paranoá).

Além dos casos das dificuldades criadas pelas longas jornadas de trabalho e a rigidez das regras do empregador, há também um outro elemento que não favorece o interesse em participar, apesar das mães terem disponibilidade de tempo: as chamadas reuniões políticas. Como parte da nova política educacional do DF, as escolas públicas têm sido palco de debates a respeito de temas contemporâneos e de interesse social nos dias de sábado, ocasião em que as famílias estão sendo convidadas a participar. Este é o momento da integração entre a escola e a comunidade, a partir da troca de informações e posicionamentos acerca das questões relevantes para a vida na sociedade brasileira. Maria Zita, 31 anos, moradora do Paranoá dá sua opinião a este respeito:

“É, as reuniões tinha assim sempre, agora, depois que eu comecei a receber (a bolsa) eu já fui em algumas assim na escola mais relacionadas à bolsa escola. De vez em quando eles dão reunião na escola, inclusive sábado, há quinze dias passados eu tive uma a respeito da bolsa-escola. Até a respeito dos cursos (profissionalizantes), assim dessas coisas eu participo sim. Porque antes também eu não ia porque eu não recebia (bolsa), então eu não tinha porque ir, né, agora vou sim. Quando tem de bolsa-escola, reunião mesmo da escola de pais e filhos sempre fui, eu não ia assim no sábado que eles iam tratar sobre política, orçamento participativo, esses negócios assim eu nunca fui não”.

Este aspecto da participação das mães na vida pública será tratado mais adiante neste trabalho, porém é importante assinalar a predominância de um interesse mais generalizado em compartilhar os convites da escola²⁸ quando estes estão referidos ao desempenho escolar e ao comportamento dos filhos, situações acompanhadas

constatou, por parte dos pais e professores, a confirmação da maior presença dos beneficiários nas reuniões escolares.

²⁸ Na investigação realizada pela Unesco / Unicef/ Pólis (1998:84) 72% dos pais bolsistas afirmaram participar sempre das reuniões da escola dos filhos.

diretamente pelas mães no espaço doméstico. Os relatos apresentados permitem montar um cenário onde os diferentes elementos motivadores da decisão de participar da escola estão relacionados às suas razões pessoais, sejam de ordem profissional, familiar ou política.

O tratamento dos professores

Em geral, a maioria das mães reconhece que não houve muita mudança no tratamento dado pelos professores aos bolsistas depois da implantação do Programa. Alegando em grande parte não terem recebido reclamação dos professores em relação ao comportamento dos filhos na escola, acabam revelando uma situação de regularidade no desempenho deles, que vem se traduzindo em um processo de aprendizagem onde as relações entre pais e professores não são muito intensas²⁹.

“Não, eu acho que (é) o mesmo normal que era, né? Eu acho que pode dizer assim do jeito que eles tratavam antes da bolsa eles tratam agora, tratam igual. Eles bagunçam lá, que menino é coisa difícil né, muito difícil mesmo” (Rosângela, 31 anos, 8ª série, doméstica, 6 filhos, moradora de Planaltina).

O “normal” pode ser entendido como a aplicação das regras pedagógicas e disciplinares em vigor nas escolas públicas do DF, considerado pelo MEC como o melhor ensino do país. No momento, as aposentadorias até precoces – de parte da categoria vem resultando em renovação dos quadros da Fundação Educacional do DF (FEDF), a empregadora da rede escolar. Novos professores, parte deles com contratos temporários, têm sido alvo de uma política de pessoal buscando incorporação definitiva através de concursos, assim como tem sido acionada a EAP (Escola de Aperfeiçoamento dos Professores), voltada para a reciclagem dos quadros da FEDF.

Na atual gestão de Cristovam Buarque está sendo implementada uma mudança pedagógica em profundidade na política educacional³⁰ através da chamada Escola Candanga, na qual o currículo escolar elimina as barreiras entre ensino fundamental e infantil, introduzindo fases ao invés de séries e integrando conteúdos através da interdisciplinaridade e de temas contemporâneos (racismo, exclusão social, meio ambiente, etc.), tendo em vista uma escola democrática, autônoma e cidadã. Nesta ótica, o currículo incorpora também atividades, áreas de estudos, disciplinas e temas vinculados à vida do aluno e da escola, permitindo a construção do conhecimento a partir da pesquisa, de projetos e da vida cotidiana. Da parte do professor, este se transforma em mediador entre o conhecimento e o aluno, utilizando um sistema de avaliação que considera os aspectos cognitivos, afetivos, psicomotor e social, além dos testes e tarefas

²⁹ Para compreender a relação entre os pais e professores seria necessário um estudo específico que pudesse tratar dos múltiplos fatores que moldam este campo de sociabilidade. Algumas pistas são fornecidas por RAMOS (1997, anexo 5) ao constatar que 55,5% dos beneficiários afirmaram que os professores estão mais interessados pelos seus filhos, 52,4 % reconhecem ter havido maior aproximação com a escola, 55,5 % admitem ter aumentado o interesse em saber o que acontece com os filhos na escola e 58,7% estão mais interessados nas notas depois da bolsa.

³⁰ Consultar a este respeito os programas de trabalho da Secretaria de Educação do DF em 1995, 1996 e 1997 e Rumos da Mudança 2 – Lições de cidadania das escolas públicas do DF, GDF / SEDF / FEDF/ Brasília. Ed. Thesaurus, 1997.

propostas. Iniciada em 1997, esta nova proposta pedagógica ainda não pode ser analisada com rigor, dado o caráter experimental em que se encontra. Contudo, devido à sua natureza, ela parece favorecer à reintegração de crianças e adolescentes à vida escolar, à medida que trabalha com turmas de idade similar, independente do nível de escolaridade em que se encontram individualmente. Isto parece contribuir para a reincorporação à rede de crianças e adolescentes em idade escolar, que vinham se desgarrando da escola e se envolvendo em atividades remuneradas na rua, fato que atesta os efeitos positivos da Bolsa Escola.

Contudo, a opinião das mães acerca do tratamento dado pelos professores³¹ é também matizada por algumas reclamações recebidas esporadicamente, indicativas de maior atenção a ser atribuída aos filhos estudantes, especialmente aqueles que adotam um comportamento prejudicial à dinâmica da sala de aula. Percilina relata pequenos desarranjos que se tornam alvo de chamada para os pais.

“É, não achei muita diferença não, mas também, né? Ela não quer a mesma coisa, ela nunca chegou dizendo que a professora brigou, nem xingou, porque tem muitos aí que diz, que fala, né? Mas ela mesma não, nunca falou nada da professora, eu também não tenho o que dizer nesse ponto. Está bom, ela (professora) me chamou um dia e falou que ela tava conversando e tudo mais. Aí o pai começou a reclamar: “ Não pode conversar na escola, lá na sala de aula”. Aí ela tá boa de comportamento. Sempre eu ia e sempre perguntava com a professora como ela tava, tudo, sempre eu ia. Agora também continuo sempre eu indo lá prá saber direitinho como ela tá” (Percilina, 63 anos, 3ª série, não trabalha fora, 5 filhos e uma neta, moradora de Ceilândia).

Além do pai, sempre envolto na figura de autoridade máxima da casa, a mãe tem sido também bastante perspicaz para encontrar uma alternativa moderada de lidar com as dificuldades de comportamento dos filhos na escola. Sintonizada com as emoções e a personalidade de cada filho, consegue descobrir³² um meio ameno de conseguir a mudança desejada: o conselho. Diversas delas recorrem a este expediente nos momentos de necessidade, buscando uma saída para atitudes imprudentes ou inadequadas.

“(O professor) reclama da menina, reclamava bastante. Desse aqui nunca deu reclamação não, nem da outra mais velha, da outra diz que era fraquinha demais, até hoje vem reclamação. Diz que a menina só sabe tacar pedra, bater nos pequenos, até aí deu reclamação e deste dia prá cá eu fui lá na escola, conversei com o professor, conversei com ela, dei bastante conselho prá ela, não veio reclamação sobre isso mais não. (...) Mudou, mudou, ela ficou mais comportada, que eu prometi, né, expliquei prá ela : Tem que ser assim minha filha, você sabe que eu não tenho condição nem de trabalhar, não vou

³¹ Um ponto negativo apontado pelos professores na pesquisa de RAMOS (1997: 97) é o fato da bolsa-escola não estimular a aprendizagem dos alunos, enfatizando apenas a frequência como fundamental. Isto de certa forma pode se tornar um ponto de atrito com os alunos, algumas vezes agravado pelo comportamento em sala de aula.

³² FAUSTO NETO (1982:76) atribui às mães uma “sabedoria acumulada “ através da experiência com a criação dos filhos, os cuidados com a saúde e a alimentação e os conselhos dados aos familiares, fato que garante sua ascendência nas relações sociais internas do grupo familiar.

ficar com vocês dentro de casa, vocês tem que estudar, depois só vem reclamação de vocês, como é que fico eu nessa situação toda?. Comecei a dar conselho prá ela: Não pode faltar na escola. Dava e dou bastante conselho prá ela: Senão vai cortar a bolsa-escola, aí como é que vamos fazer?. Aí até que ela comportou bastante, está melhor, os outros não tem reclamação prá eles” (Josenita, 28 anos, moradora de Planaltina).

Estas situações cotidianas aqui apresentadas somam-se a outras que eventualmente ocorriam antes da bolsa-escola, quando alguns professores reclamavam da falta de material e de uniforme tal como foi relatado por Nesci, moradora da área rural do Paranoá. Aliás, estas situações parecem estar sendo contornadas depois do benefício, pois algumas mães apontaram mudanças no comportamento de alguns professores tendo em vista as novas regras do Programa.

“Tinha muita reclamação antes da bolsa-escola, ele não queria ir prá escola e os professores ficavam no pé dele. Agora com a bolsa-escola ele se empolgou e ele diz que os professores agora tratam ele melhor, eles dão a maior força prá ele” (Silvânia, 28 anos, moradora da Ceilândia).

“Olha, sobre o atendimento delas (professoras) já eu num tenho do que me queixar, né? Porque quando falta elas já procuram, já quer saber porque” (Geralda, 3ª série, servente, 4 filhos, moradora de Ceilândia).

Um elemento sinalizador de posturas diferenciadas de professores diante da nova política educacional do DF é o fato da atual gestão do sindicato da categoria ter discordâncias em relação à política do GDF, fato que pode ser observado na pesquisa em andamento a respeito das greves dos professores do DF em 1995 e 1996³³, contribuindo para a configuração de uma opinião divergente por parte do professorado, em relação ao Programa da Bolsa Escola e da Escola Candanga.

Neste sentido, a postura dos professores diante do Programa Bolsa-Escola, parece ser um reflexo dessa situação de discussão interna a respeito da nova proposta educacional do governo que se traduz em apoio ou não ao benefício oferecido aos alunos pobres. Desse modo, parece fundamental ampliar a rede de informação e o debate em torno do Programa nas instituições de ensino, de modo a garantir um circuito democrático de idéias, críticas e propostas do corpo docente, que possa servir para nortear os pontos de aperfeiçoamento da bolsa-escola.

O papel da mãe nas horas de estudo e brincadeiras

“Eu me preocupo, a gente tem que se preocupar (com os filhos), porque eles mesmos não se preocupam e o pai nunca tem tempo. Então isso é ocupação da mãe, ela tem que se preocupar” (Lucineide, 32 anos, moradora do Paranoá). Concordando com Lucineide, foi possível verificar no trabalho de campo o caráter substantivo do papel da mãe em lidar com o tempo e as tarefas escolares em casa. Quando ela está ausente para o trabalho, outras figuras familiares femininas (avó, tia, prima etc.) substituem seu lugar, garantindo

³³ SOUSA, Nair H. Bicalho de; “ Os Dilemas Sociais e Políticos das Greves dos Professores da Rede Pública Educacional do DF em 1995 e 1996”; projeto de pesquisa, agosto 1997; DANTAS, Caroline C. 1o relatório de Pesquisa, Pibic, março /1998.

um processo de socialização que combina as regras da casa com as obrigações escolares. É verdade que esta situação não pode ser generalizada, porém parece ser procedente para grande parte das famílias beneficiárias.

De um lado, esta mediação com a escola parece vinculada à experiência de vida pessoal, onde a ausência de escolaridade deixou marcas profundas na trajetória profissional. Para aquelas que não tiveram oportunidade de aprender a escrever³⁴, as alternativas de trabalho estiveram sempre restritas a serviços pesados, intensos, de pouca qualificação e geralmente com muito controle patronal. Ou então, reduziram suas vidas ao espaço doméstico, sem chances de autonomia, tornando-se parceiras de maridos ou companheiros pobres e dividindo com eles as agruras do baixo poder aquisitivo da família. Dentro desta lógica, é possível entender a fala de Eunice, moradora do Paranoá : “Eu sempre tive vontade que meus filhos aprendessem a ler, por eu não saber ler, eu sempre tive vontade. O que eu puder fazer pelos meus filhos, eu faço. Eu vou dar até a minha última gota de sangue para os meus filhos estudarem”.

Esta “última gota de sangue” é simbólica dos esforços desmedidos das inúmeras mães que diariamente assumem a missão de acompanhar os estudos e as brincadeiras dos filhos. Aparentemente fácil, é um exercício de paciência, moderação e perspicácia para conseguir prender o interesse deles nas tarefas escolares, e de autoridade para garantir a primazia dos deveres sobre a distração. Buscando encontrar o ponto de articulação entre o tempo limite do interesse nas tarefas e a preferência imediata pela brincadeira ou jogo, as mães desempenham um papel fundamental para garantir o êxito escolar.

Por isso, no discurso delas está presente uma sintonia com este papel, chegando a revelar um certo compromisso de vida para garantir sucesso neste empreendimento. Incorporaram esta atividade no cotidiano de tal forma, que, como lembra Andréia, 25 anos, moradora de Planaltina, mandar fazer o dever da escola tornou-se uma rotina diária da casa:

“Antes da bolsa sempre incentivei, sabe, qualquer coisa que ela trazia do colégio eu estava sempre em cima, sempre eu queria que fosse uma das melhores da sala, entendeu, sempre. Todo dia quando chega do colégio eu já pergunto se tem dever. Essa foi sempre (minha atitude), sempre foi assim antes e depois da bolsa, a mesma coisa, continua a mesma coisa. Já na hora que ela chega eu pergunto logo: Veio dever de casa? Vai fazer logo! É desse jeito”.

Eunice, moradora do Paranoá confirma:

“Eu controlo do mesmo jeito, porque antes a hora da escola deles era a hora só da escola, a hora de fazer os deveres de casa era só os deveres, depois que terminava tudo aí pode brincar. Aí na hora de ir de novo prá escola eu tirava eles da brincadeira, mandava eles se arrumar e ir prá escola”.

³⁴ A pesquisa da Unesco / Unicef / Pólis (1998: 86) reafirma o desafio das mães beneficiárias em dar aos filhos aquilo que não tiveram oportunidade na vida : “É, meus filhos, a coisa que sua mãe não teve que eu quero que vocês tenham é estudar”. Nos depoimentos coletados através do trabalho de campo, o estudo é considerado a “única riqueza” dos pobres e o caminho para conseguir um bom emprego e uma vida confortável.

Mesmo quando as filhas colaboram nas tarefas domésticas, o bom senso das mães predomina no sentido de priorizar os deveres:

“Eu falo assim: Oh, vocês tem que fazer as coisas, mas tem que estudar. Então deixa as coisas, vai estudar, depois faz, pode estudar. Ah, eu não vou estudar porque tem que fazer isso, aquilo e aquilo outro! Não senhor, não pode fazer isso. Então, eu boto eles prá estudar mesmo, aliás, eu (não) preciso nem mandar porque eles não são desses meninos que a gente têm que estar em cima. Então, o que eu faço é isso. Às vezes as meninas têm que limpar a casa, por exemplo, e tem muito dever. Eu digo: deixa a casa, quando tiver um tempinho limpa a casa, pode fazer o seu dever. Não deu para lavar a louça do almoço? Deixa a louça do almoço, faz depois. E é assim, eu não relaxo com eles assim, nesse negócio de estudo em casa...” (Doralice, 42 anos, moradora do Paranoá).

É verdade que as mães sabem compreender a diferença de ritmo de cada filho. Tem os que fazem o dever sozinhos e os que precisam da mãe estar lembrando e controlando o tempo das brincadeiras, dos jogos ou da televisão. É neste conjunto de atividades que o “olho” da mãe³⁵ se faz presente na casa, dando a medida do que é permitido e proibido nas regras domésticas.

“Sempre a hora deles estudar é diferente, porque tem o mais novo que passou para a 3a série, ele chegava da escola não precisava nem perguntar se ele tinha feito o dever ou se mandava fazer o dever. Ele chegava só, ia almoçar e depois fazia todo o dever ali. Agora, já tem outro que sempre tinha que estar mandando ele fazer dever, esse já era bem mais depois do almoço, bem mais tarde. Agora já tem essa daqui que estuda mais à noite, assim que bota ele prá deitar (irmão menor) estuda lá, é assim. Mas também eles não ficam brincando assim na rua prá fazer que atrapalha de fazer os estudos. Não estuda mais não é porque não quer...o que eles mais fazem é assistir televisão, não tem muita brincadeira não, a diversão maior deles é assistir televisão, ou às vezes um final de semana que eu saio, mas é difícil” (Maria Zita, 31 anos, moradora do Paranoá).

De fato, as brincadeiras são momentos de descontração e euforia junto aos irmãos, parentes, vizinhos ou coleguinhas da escola. Para a maioria das mães, as brincadeiras em casa são incentivadas e aprovadas como a melhor garantia de tranquilidade e segurança. Quando saem para trabalhar fora, saber do costume deste tipo de brincadeira é um elemento de confiança ao deixá-los sós ou sob a guarda de algum parente ou vizinho.

“Quem gosta mais de brincar aqui é essa menorzinha, a única que gosta de brincar é ela. Esse menino aí ele estuda à tarde, né, então ele não é muito de brincar. Quando ele não tem que estudar, ele vê um pouco de televisão, aí quando é à noite ele fica brincando de bolinha na frente com os meninos. As outras meninas não são de brincar também, sempre foi assim. A minha menina mais nova é que gosta da bonequinha, ela termina de fazer o dever dela, ela some, eu chamo ela, tá dentro dos quartos brincando de boneca. Às vezes no domingo também chega alguma coleguinha dela, elas vão brincar de boneca ali embaixo daquele pé de manga, também, é só. Mas também nunca atrapalhou a

³⁵ 79,3% dos beneficiários do Paranoá afirmaram ter aumentado a atenção na frequência dos filhos à escola e 58,7 % deles confirmaram que seus filhos estavam tendo mais tempo de estudar em casa (RAMOS, 1997 : Anexo 5).

brincadeira, quer dizer, vai brincar, deixa de fazer o dever por causa de brincadeira não, nunca, nunca... Só isso mesmo, de vez em quando junta todo mundo, assim, dia de domingo de tardezinha, porque com criança junta muito menino, né?” (Celice, 29 anos, moradora do Paranoá).

Preocupadas em manter os filhos dentro de casa, as mães utilizam diversas estratégias que favorecem este comportamento, desde os conselhos até o controle das amizades, pois sentem que é preciso agir diretamente quando percebem o interesse deles em estar mais soltos e fora do comando de suas normas. Esta intuição feminina no sentido de proteção e de evitar más influências no comportamento dos filhos, tem surtido certo efeito quando a presença da mãe pode fiscalizar os resultados obtidos através de seus esforços.

“É, eu sempre falo com eles assim, para eles ficar mais dentro de casa, sair desse negócio de ficar na rua. Prá eles ficar dentro de casa, a mãe tem que dar conselho pros filhos, se não dá conselho aí é que dana tudo” (Maria do Carmo, 33 anos, analfabeta, moradora do Paranoá).

“Os meninos eu nunca deixei brincar na rua porque eu não acho certo muita amizade. No máximo o menino vizinho, eles jogam bola, no máximo. Aqui é muito perigoso, na rua passa muito carro, mas em casa eles brincam” (Lucineide, 32 anos, moradora do Paranoá).

Esta insistência das mães em manter os filhos dentro de casa está também articulada à idéia de evitar os problemas que temem: a droga, o roubo, e o abandono do lar, o que seria a derrota do projeto familiar de um futuro melhor. Ao se empenhar de forma decisiva na educação deles, reproduzem um ideal de zelo e cuidado do qual partilham, com esperança de ver frutificarem mais à frente as oportunidades concretas de emprego e estabilidade de vida.

Enfim, a rotineira ação de acompanhar os filhos em casa nos estudos e brincadeiras tem por trás um ponto de apoio muito maior, pautado nos planos familiares de garantir algo que não foi alcançado pelos pais, mas que está no horizonte do futuro dos filhos: a possibilidade de que concretizem uma vida digna, escapando assim da precariedade e vulnerabilidade tão presentes nas condições atuais.

A mãe como beneficiária do programa

A escolha da mãe³⁶ como beneficiária foi o ponto forte da proposta de melhoria das condições de vida familiar. O governo apostou na capacidade das mulheres administrarem bem este benefício, maximizar seu uso na resposta às necessidades mais imediatas do grupo familiar. Atento aos papéis sociais definidos pelas relações de gênero na cultura e na sociedade brasileira, o programa privilegiou a figura da mãe, chefe de parte

³⁶ No estudo de SARTI (1993:12) é atribuída à figura da mulher a responsabilidade de “manter a unidade do grupo familiar no sentido do cuidado e zelo da casa”. Esta interpretação é reafirmada por FAUSTO NETO (1982:73) ao definir como papéis da mulher no âmbito doméstico, as tarefas da casa, a responsabilidade pela administração do orçamento doméstico e a intermediação das relações entre o pai e os filhos.

das famílias assistidas pela bolsa-escola, reconhecendo nela um eixo integrador das relações afetivas e das carências familiares.

Esta escolha intencional é a âncora que sustenta as chances de sucesso da proposta, uma vez que é a partir da gerência doméstica³⁷ eficiente do dinheiro que um benefício de valor limitado pode servir para suprir as lacunas mais duras das condições de sobrevivência e da vida social, de modo a garantir um efeito imediato positivo. Além disso, a mãe é o pólo aglutinador da vida familiar, pois é em torno dela que as relações de cooperação e conflito entre os familiares são negociadas e as carências individuais e coletivas são priorizadas em função do padrão de vida possível de ser vivido a cada momento.

As próprias mães são as primeiras a reconhecer a correção da escolha delas como beneficiárias, apresentando um conjunto de discursos onde esclarecem as vantagens obtidas:

“Mãe é que sabe o que precisa mais (...) Eu acho que a mãe quando já vai tirando o dinheiro, ela já sabe o que vai fazer com ele, já sabe o que o filho tá precisando, o que tá precisando em casa (...) É certo as mães que tira mesmo” (Eunice, analfabeta, 5 filhos, moradora do Paranoá).

“(...) É melhor dar prá mãe porque eu acho que as mães controlam mais. Eu compro as coisas direitinho, o que sobrar eu pago água e luz. Sabendo que eu posso contar com aquele dinheiro, não deixo faltar nada prá eles comer: a alimentação deles é necessária, o pão de manhã, café, prá não ir prá escola com fome. Agora pude comprar uma televisão prá eles que eu não tinha, antes eles só ficavam na porta dos outros. Comprei a televisão e eles não saem mais de casa” (Sônia, 40 anos, supletivo, faxineira, 9 filhos e 6 netos, moradora de Planaltina).

“(...) Acho uma ótima porque só a mãe que vai lá e pega esse dinheiro. Eu acho que a mãe, sei lá, ela tem mais senso em gastar esse dinheiro do que o próprio pai. Às vezes não, toda regra tem exceção, mas eu prefiro mesmo que sejam as mães, tá no dia a dia ali, sabe as despesas da casa, do filho na escola, então elas têm assim mais bom senso com o dinheiro, sabem o que precisa mesmo. Principalmente eu, sou bem segura mesmo, então dá só o que realmente precisa, não gasto à toa, não quero coisa assim supérflua não” (Juscilena, 30 anos, moradora da Ceilândia).

Esta idéia bastante generalizada de que as mães “sabem o que precisa mais”, “controlam mais”, têm “mais bom senso” em gastar o dinheiro, compõe um universo de vida onde o papel feminino, relacionado ao cuidado dos filhos e da casa, obriga-as a ter um

³⁷ MACEDO (1985 : 40) constata como tarefas da dona de casa nas classes populares, a compra e preparo dos alimentos, a administração dos rendimentos familiares, a decisão acerca do consumo doméstico e a articulação com a rede de cooperação com parentes e vizinhos, fundamental para garantir apoio ao projeto familiar em momentos de emergência (doença, desemprego, etc).

conhecimento mais detalhado das necessidades familiares e a equacionar de forma mais racional possível as demandas múltiplas do mundo doméstico³⁸.

As mulheres pobres atuam em um espaço familiar minado por carências de toda sorte, desde o plano da alimentação cotidiana em famílias geralmente numerosas, às necessidades básicas do vestuário, calçado e das próprias condições de moradia. Buscar equilíbrio entre demandas tão prementes da vida familiar, a cada instante, implica em conseguir algo extraordinário para a sobrevivência: a capacidade de hierarquizar carências, priorizando e definindo as respostas sem perder o bom senso e o critério de justiça em cada escolha feita.

Neste sentido, a ênfase na capacidade das mães administrarem o benefício tendo conhecimento das necessidades familiares, contrapõe-se ao perfil desenhado dos pais³⁹ e suas atribuições básicas vinculadas ao mundo do trabalho. Ainda que a maioria das mães não tenha mencionado a figura do pai, cabe lembrar que as imagens projetadas por parte daquelas que discursaram a este respeito, definem-na de forma desqualificadora:

“Eu acho bem melhor mesmo (a mulher) porque o homem, ele não é muito ligado aos filhos, né, o dinheiro prá eles é prá eles gastarem com outras coisas. A mulher não, ela assim sempre sabe no que deve gastar, né? O homem não, ele gasta com qualquer coisa, não dá muito valor, a mulher dá mais importância”(Rosimeire, 32 anos, moradora de Ceilândia).

“Acho bom (que a mãe receba) porque têm muitos pais que vão pegar (o dinheiro) e lá mesmo vão pro boteco e lá bebe mesmo e chega aqui dá problema. Então, a mãe vai lá no banco, já sabe o que ela vai fazer...”(Maria do Carmo, 33 anos, moradora do Paranoá).

“Eu acho certo, que a mulher na maioria é muito difícil que ela pega prá ir prá uma festa gastar, prá ir pro bar beber, né, prá ir prá uma mesa de sinuca e jogar, não vai... Ainda mais que eu sou cristã, eu pego aquele dinheirinho e já aquele dinheirinho é contado, é guardado, eu já sei o que estou fazendo, né? É isso” (Percilina, 63 anos, moradora da Ceilândia).

Estas comparações entre o comportamento do pai e da mãe reforçam a idéia da referência feminina ao mundo doméstico, contraposta à masculina pouco familiarizada com este universo. Ainda que algumas mães tenham afirmado ser indiferente o pai ou a mãe ser beneficiário, uma vez que ambos poderiam lidar com os compromissos previstos pela bolsa, a grande maioria das entrevistadas demonstrou grande concordância com a escolha prioritária da mãe para gerenciar o benefício.

³⁸ A investigação da Unesco / Unicef / Pólis (1998:56-58) confirma, a adequação da entrega do dinheiro à mãe, devido ao seu conhecimento das necessidades domésticas e à capacidade de gerenciar, maximizando o uso através do benefício através da resposta às carências familiares coletivas.

³⁹ Na pesquisa da Unesco / Unicef / Pólis (1998:56) a imagem do pai também aparece de modo negativo, ou seja, as crianças e adolescentes alegam que “ só pensam em si”, “ não têm a cabeça no lugar como nossas mães, e pegam o dinheiro e bebem. Deixam de comprar comida para a gente para gastarem com bebida”.

Neste sentido, pode-se dizer que há uma certa consonância entre os objetivos definidos pelo programa e a opinião das beneficiárias acostumadas a lidar com os filhos no lar e a incentivar o estudo como alternativa de um futuro melhor. A escolha da mãe parece de fato ser um fator fundamental para garantir um melhoramento das condições de vida familiar, além de favorecer um certo aprimoramento de sua auto-imagem.

A mudança na auto-imagem da beneficiária

“Ah, mudou por causa que têm algum diário, né? Eu acho que mudou(...) a pessoa já têm aquela oportunidade de ir lá no banco, ver o movimento, ver como que é as coisas. O outro já vê um dando uma opinião prá um, outro dando uma opinião prá outro, a gente já têm a opinião da gente na cabeça. Então, a gente vai lá (no banco), outra hora vai lá no colégio, vai no posto, que a gente aqui é desse jeito que sai, e prá gente sair têm que arrumar uma pessoa prá deixar (em casa) prá mim poder ir, por causa que eu subo sozinha, então eu arrumo uma companhia prá ir, né?” (Nesci, 41 anos, moradora da área rural do Paranoá).

Este depoimento reflete a mudança na sociabilidade da beneficiária rural, que passa a ter compromissos fixos durante o mês, na escola (reuniões, informações etc) e na agência bancária (recebimento do benefício), exigindo acertos com a vizinhança⁴⁰ no sentido de conseguir companhia para o trajeto a pé e substituição doméstica no cuidado com os filhos. São momentos de “ver o movimento” fora do espaço rural da chácara, ou seja, ocasiões em que a experiência individual do mundo se enriquece através dos contatos urbanos e da multiplicidade de sinais, símbolos e relacionamentos novos que emergem nesta sociabilidade.

Além desta mudança particular referida ao contexto urbano, há outras oportunidades que se apresentam às beneficiárias tendo em vista mudanças presentes na sua individualidade feminina:

“Mudou muito, mudou porque agora eu sei lá, eu me sinto mais independente porque eu tenho um dinheirinho a mais, eu me sinto mais mulher, eu me sinto mais dona das coisas, sabe, por causa deste dinheirinho que vem a mais me sinto bem melhor” (Maria das Graças, 38 anos, moradora de Ceilândia).

“Eu sinto que eu melhorei mais, só que eu acho que eu melhorei porque eu nunca gostei de andar bagunçada, sabe, nem de moça, nem de casada, nem de nada... Agora, com esse negócio de eu ter todo mês que tirar o dinheiro, eu acho que sei lá, eu acho que eu fiquei melhor” (Eunice, analfabeta, moradora do Paranoá).

Esta sensação de maior independência financeira ao lidar com o dinheiro da bolsa e de poder manter a aparência pessoal mais cuidada nas relações sociais, são situações novas que mesmo não apontando transformações mais significativas, revelam um

⁴⁰ FAUSTO NETO (1982:82) registra a prática de troca de bens e serviços existente entre parentes e vizinhos nas classes populares, relacionada ao cuidado com as crianças, empréstimo de dinheiro, comida, utensílios domésticos, consertos e serviços na moradia, de modo a minimizar os gastos familiares.

aumento da auto-estima⁴¹ das mães que se projeta nas suas ações no âmbito interno da família. Poder-se-ia inferir disso a possibilidade de um sentimento de maior autoconfiança para lidar com as vicissitudes da vida, assim como um reforço à feminilidade tantas vezes reprimida pelas urgências domésticas.

Mais do que tudo isso, o sentimento de alegria, já mencionado acima por Juscilena, indica algo precioso deste universo feminino, à medida que aparece referido aos filhos e à capacidade das mães proporcionarem a eles momentos de felicidade. Esta relação mãe / filhos mediada pelo desejo de proporcionar o bem-estar presente no discurso das mães, configura um campo simbólico de realização da função materna, ainda que provisório, capaz de alimentar relações afetivas mais integradas e saudáveis diante das agruras da vida material.

“Ah, eu acho que têm uma grande diferença, né? Ah, porque aqui na família assim, só quem teve chance de receber fui eu (...) Bom, meu sentimento eu acho que sendo eu, né, prá mim é uma alegria, né? O dinheiro que eu recebo eu sei que vou ter prá ajudar eles” (Geralda, 3ª série, 4 filhos, moradora de Ceilândia).

“Como que foi? É o seguinte: porque antes, às vezes, a gente tinha vontade de fazer algo mais até mesmo pros filhos e não podia, né? E agora, com a ajuda da bolsa, até que pode mais, né? Agora vê, o menino mesmo completou ano no domingo passado, eu nunca tinha feito nadinha prá ele, né? Agora eu fiz um bolo, não fiz festa não, fiz um bolo e cantamos os parabéns, ficou muito feliz, né? Antes eu não podia fazer nada disso, né? Não podia porque não tinha condições, não é? Então, agora eu pude fazer prá ele, né?” (Celice, 29 anos, moradora do Paranoá).

Pequenas alegrias passam a compor um cenário familiar mais ameno, onde se torna possível desfrutar um pouco as emoções contidas no cotidiano e ter menor ansiedade diante das inúmeras solicitações da vida em família. São oportunidades novas que ampliam os contornos do relacionamento interpessoal, permitindo um certo relaxamento das tensões e a emergência de alguma confiança nas possibilidades futuras.

A perspectiva do futuro da família

De modo geral, as alternativas de futuro para as beneficiárias estão relacionadas diretamente às possibilidades oferecidas pelo sistema educacional. Familiarizadas com as difíceis condições do acesso ao emprego vivida por parentes e amigos no DF, elas foram aos poucos se dando conta da importância da escolaridade no sentido de potencializar as

⁴¹ A este respeito, SILVA (1997:28) conclui : “O crescimento da auto estima também foi uma variável confirmada, podendo-se dizer que as famílias contempladas possam estar recuperando a dignidade perdida no decorrer do caminho sempre percorrido pela exclusão”. O estudo da Unesco / Unicef / Pólis (1998: 58) avalia que o recebimento da Bolsa-Escola “para as mulheres significa direta ou indiretamente o fortalecimento de sua auto-estima, do controle de suas próprias vidas, do poder de tomar parte de decisões e portanto é uma abertura para a possibilidade de transformação nas relações de gênero”.

chances de trabalho. Neste sentido, os discursos das mães têm uma tônica na questão do estudo⁴² como uma via essencial para garantir um futuro mais promissor:

“Ah, eu acho um futuro assim, eu acho bom por causa que a gente espera uma coisa sempre prá melhor, né? Os planos da gente é ver os meninos sempre ir em frente, o que eles puderem fazer prá ajudar é o que a gente pretende (...) Ah, a gente pretende que eles estudem pro futuro deles e enfrentem, eles estudar até onde puder fazer por si, a gente quer que eles estudem, é muito importante os estudos (...) Acho importante porque a coisa hoje anda muito difícil, hoje a pessoa prá arrumar um emprego têm que ter estudo porque senão ela não consegue... A bolsa facilita muita coisa... Isso serve de exemplo para o dia que eles tiver a família deles também, prossiga no mesmo caminho” (Nesci, 41 anos, moradora da área rural do Paranoá).

A esperança no sentido de que os filhos encontrem uma oportunidade de trabalho através da permanência na rede escolar é um alento para as mães, que apostam nas possibilidades de alcance deste objetivo a longo prazo⁴³.

No momento, o benefício da bolsa-escola têm se traduzido em resposta concreta para as múltiplas demandas que se acumulam no dia a dia, permitindo um equacionamento melhor das necessidades familiares mais urgentes, fato que têm gerado para parte das mães um padrão de referência de algo melhor que pudesse ser estendido até o futuro.

“Ah minha filha, o futuro dos meus filhos, se continuar como está, tá bom demais. Não tá faltando o que comer, não tá faltando o que calçar, não tá faltando o que estudar, se continuar assim tá bom demais” (Maria das Graças, 38 anos, moradora de Ceilândia).

“Eu vejo um futuro bom, por causa que ela têm mais alegria, têm mais vontade de estudar, têm mais vontade de fazer as coisas, né, alegre. Eu vejo um futuro bom porque eu posso dar tudo que vem pedindo, né? (...) Tudo que precisa, roupa, calçado, numa hora que precisa prá ela, eu posso dar, né, prá estudar. Eu sei que muda muito, né, e isto é muito bom” (Percilina, 63 anos, moradora de Ceilândia).

Esta oportunidade concreta de oferecer as condições mínimas para garantir um patamar de vida familiar decente somado à permanência integral dos filhos na escola, sem ter que recorrer ao trabalho precoce⁴⁴, configura um horizonte a partir do qual o futuro pode ser pensado sem temor. É no arrimo do benefício que as perspectivas de longo prazo se alicerçam de forma mais efetiva, permitindo construir um projeto capaz de apontar com esperança a chance de um futuro melhor para os filhos.

⁴² Na pesquisa realizada pela Unesco / Unicef / Pólis (1998:97), as crianças entrevistadas em grupos focais apontaram o esforço em estudar e a escola como os caminhos para garantir os sonhos de futuro.

⁴³ MACEDO (1985:102-141) analisa o projeto das famílias operárias referido ao alcance de melhores salários e ampliação do consumo doméstico. Para alcançá-lo, a família define uma estratégia envolvendo todos os seus membros, tendo em vista a aquisição de casa própria, móveis, eletrodomésticos e carro, símbolos do que denominam de “melhoria de vida”.

⁴⁴ MACEDO (1985:34-62) aponta como fundamental do projeto familiar a possibilidade de manter os filhos menores na escola e fugir do trabalho precoce.

“Acho que a partir do momento em que eu comecei a receber a bolsa-escola a gente vê, têm esperança de que tudo melhore, né? O governo, não vou nem citar o nome do governador porque foi ele quem propôs, né, fez esse projeto de ajuda, que teve essa idéia assim de ajudar as famílias carentes, né, na coisa prá receber a bolsa-escola, então quer dizer um futuro melhor” (Juscilena, 30 anos, moradora de Ceilândia).

“...se continuar assim, se continuar recebendo, eu acredito que vai melhorar, né, acho que o futuro vai ser melhor” (Josenita, 28 anos, moradora de Planaltina).

Esta esperança contida no apelo à permanência do benefício até o tempo futuro, quando os filhos poderão estar habilitados a enfrentar as vicissitudes do mercado de trabalho através da escolarização, constitui um desafio às políticas públicas do GDF. Até que ponto o Programa Bolsa Escola será capaz de garantir um futuro melhor? Qual seria o resultado futuro da sua combinação com programas governamentais do DF. na área social que poderiam suprir as necessidades coletivas na área de emprego, saúde, saneamento, habitação etc., de modo a garantir melhor qualidade de vida à população? A resposta a estas questões depende também das políticas públicas nacionais a serem implementadas nos próximos anos, especialmente no plano econômico e social, uma vez que no DF se sentem os efeitos especialmente negativos destas políticas.

Mesmo reconhecendo os esforços empreendidos pela atual gestão governamental do DF no sentido de combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão social, os efeitos multiplicadores dos programas sociais locais só ocorreriam a partir de uma certa sintonia com a política global do país. Isto parece configurar um certo impasse, uma vez que as políticas formuladas nestes distintos níveis de governo apontam para direções divergentes, cabendo às políticas sociais federais um papel apenas residual em relação à problemática concreta vivenciada pela grande maioria da população, enquanto a proposta do governo democrático-popular do DF está centrada nas necessidades e carências de bens e serviços de interesse coletivo.

O desenlace a longo prazo deste impasse permitirá responder às beneficiárias se o “futuro melhor” desejado por elas será concretizado, através de novas gestões governamentais com prioridade no social, ou se os percalços desta incompatibilidade acabarão gerando seqüelas intransponíveis pelo empenho do governo local.

4.3. Visão geral do programa bolsa-escola

As regras de inscrição no programa

De modo geral, grande parte das mães concordam com as regras de inscrição definidas pelo programa, argumentando que o tempo de moradia no DF (5 anos) é importante para evitar que pessoas de fora venham em busca do benefício, consideram a idade de 7 a 14 anos adequada para exigência de frequência escolar e a renda de meio salário mínimo por pessoa da família um critério que privilegia as mais pobres. Neste sentido, os objetivos definidos pelo programa, que foram modeladores de uma metodologia pautada em

critérios de pontuação⁴⁵ desconhecidos pelas requerentes, se mostraram adequados para definir um rol de beneficiárias enquadradas em um patamar de carências básicas.

Interessante observar que as mães reconhecem na bolsa-escola um programa para lidar com a miséria e a pobreza, cabendo ao governo zelar para que através dela as famílias mais carentes possam ter oportunidade de ajuda para manter os filhos na escola. Argumentos como os de Rosângela e Juscilena estão presentes em grande parte das beneficiárias, ratificando uma concordância com as regras vigentes:

“É, a idade escolar eu acho que têm que ser isso mesmo, né? (O tempo de residência deve ser) assim porque senão vem pessoas de fora para cá. Eu acho que sim, têm que ser esta renda (por pessoa da família) mesmo, né, eu acho que é uma coisa prá quem precisa mesmo, comprovado. Eu por exemplo levei todos os comprovantes que eles pediram” (Rosângela, 30 anos, moradora de Planaltina).

“(...)Acho que incentiva, que a criança de 7 a 14 anos tá começando a conhecer mais, ela entende mais um pouco, então onde a criança tá desinteressada, então você recebendo é onde entusiasmo mais a criança, pode comprar tudo, né, de tudo, os materiais de escola das crianças, eu invisto nisso aí porque meu menino ele é desse jeito entendeu? Nisso aí sabe, têm os materiais da escola bonitinho, a criança realmente fica entusiasmada, sem dúvida nenhuma, porque uma criança que vai sem alimentação prá escola, num têm calçado, vai com o uniforme rasgado, vê os coleguinhas algum que pode comprar né, e vai sem uniforme como eu te falei, sem o material completo, é lógico que desentusiasma. Pelo menos quando eu ia prá escola, meu caderno era caprichado, essas coisas de criança, então quer dizer, eu sei que muda(...) Quanto ao tempo de residência no DF. eu acho que é daí prá mais porque (as pessoas) ficam cinco anos assim aqui e mudam, entendeu, aí não fez também o que queria fazer aqui em Brasília (...) Então daí prá mais (tempo) pelo menos ainda é o ideal (...) Acho que deveria receber assim, meio salário mínimo dá prá que? R\$60,00 por pessoa, não eu acho que tá (bem), na família por exemplo, se têm assim: alguém gasta mais, outros menos, né, têm 60 reais por pessoa, às vezes meu menino gasta mais e o outro não gasta, né? No caso assim, acho que os dois meus até gastam mais do que isso, entendeu, mas em compensação o outro não gasta tanto, tá, ou eu também num gasto, nem meu marido, acho que meio salário mínimo tá bom” (Juscilena, 30 anos, moradora de Ceilândia).

Os discursos consonantes com a política governamental, acenam no sentido de um reconhecimento da validade dos critérios adotados, reiterando certa confiança na capacidade do programa cobrir os setores mais necessitados da sociedade brasileira. De certa maneira, expressa uma cumplicidade das beneficiárias com as escolhas feitas pela gerência do programa, que adotou o caminho técnico (critérios de pontuação definidos a partir de uma condição de carência básica), como definidor das famílias selecionadas.

Se de um lado, uma ampla maioria parece concordar com os critérios de inscrição, enfatizando a necessidade de controle das famílias beneficiadas de modo que não desrespeitem os limites da concessão, de outro, um grupo de mães sugere mudanças de

⁴⁵ Estes critérios foram elaborados pela gerência do programa Bolsa Escola a partir da metodologia de avaliação proposta por SABÓIA (1997).

modo a flexibilizar os critérios, de acordo com as necessidades presentes na observação que fazem das experiências de vida. Estas propostas estão relacionadas às duas principais normas do programa: tempo de residência e renda familiar per capita.

No primeiro caso, há diversas ponderações relacionadas às condições de miséria de inúmeras famílias recentes no DF., cujos filhos freqüentam escola sem condições de compra do material escolar e uniforme. Esta articulação entre a necessidade premente da família e a freqüência escolar aparece como um critério a ser levado em conta pela gerência do programa, uma vez que as beneficiárias consideram a privação material mais relevante do que o tempo de moradia.

“Por causa que têm muita gente que necessita e que às vezes não têm cinco anos de Brasília, né? Sobre isso aí, se eles pudessem diminuir mais os anos era bom, né? Que têm gente que precisa, não têm cinco anos de Brasília, mas tá aqui em Brasília, os filhos estudam aqui e necessitam. Isso aí eu achava certo, né? Que muitos não têm cinco anos, mas já mora aqui e tá com filhos no colégio sem condição nenhuma. Isso eu acharia que se eles pudessem mudar era bom, né? ” (Nesci, 41 anos, moradora da área rural do Paranoá).

“Na realidade quem precisa não é quem mora aqui há tantos anos. Então, eu acho que deveria ser para qualquer pessoa que precisasse. Acho importante que a criança estivesse estudando e que se precisasse... só isso aí, o resto eu acho que tá certo” (Maria Zita, 31 anos, moradora do Paranoá).

Ganha destaque a ênfase na precariedade das condições de sobrevivência, especialmente para mulheres que aprenderam duramente a encontrar estratégias cotidianas para lidar com a fome, a doença e as demandas da vida urbana em família. Identificando a falta de recursos como o pólo nevrálgico irradiador de sofrimentos e ansiedades, elas apontaram com razão este ponto frágil de suas vidas de modo a sugerir um olhar mais atento por parte dos gestores do programa.

Além do critério da necessidade da ajuda em função das condições concretas de vida familiar, parte das mães apontam o valor do benefício (um salário mínimo) como algo desproporcional em função do tamanho da família, argumentando que aquelas famílias mais numerosas seriam prejudicadas em relação às possibilidades de suprir suas carências, inclusive relacionadas ao material escolar e uniforme dos filhos. Os depoimentos revelam as dificuldades enfrentadas pelas mães quando têm que priorizar o uso do benefício a cada momento, sem conseguir suprir as demandas básicas dos filhos.

“Eu tenho só três, mas têm muitos que têm muito menino na escola. Esse salário (benefício) aí, prá quem têm muitos é pouco, têm muitos que dois, outros têm três, outros têm até oito meninos, tudo na escola e tudo pequeno. Igual eu conheço uma pessoa que têm perto de mim mesmo, ela vai por na escola uma recada boa. E olha que é igual a eu, a situação dela é sozinha também e os meninos tudo pequeno” (Angélica, 51 anos, analfabeta, viúva, 9 filhos, moradora de Planaltina).

Com estas sugestões, as beneficiárias apontam para alternativas que podem ser alvo de reflexão pela gerência do Programa, demonstrando que é possível caminhar em direção a mudanças que possam responder melhor às agruras de milhares de famílias, excluídas da bolsa devido à incompatibilidade com os critérios atuais.

As normas de suspensão do programa

Colocar o limite de duas faltas por mês para garantir o recebimento da bolsa, configura uma regra bastante aceita entre as beneficiárias. Familiarizadas com os problemas cotidianos da ida à escola, onde o desinteresse das crianças e jovens pela escola se traduz na ausência deles da sala de aula, e onde situações como a falta de tempo da mãe trabalhadora e a falta de controle da família em lidar com este comportamento são problemas de difícil solução, este critério de concessão da bolsa é considerado positivo⁴⁶.

Para a grande maioria de mães, o critério de permanência na escola significa um instrumento capaz de exigir o cumprimento da norma tanto por parte dos responsáveis, como dos próprios alunos. A lógica da presença em sala de aula aparece para as beneficiárias como algo essencial para medir o sucesso do Programa.

“Não, isso eu acho certo, se não tivesse essa exigência aí muitos tava tirando a bolsa e matando aula, falhando aula aí sem necessidade (...) Acontece que se não tivesse essa exigência aí tinha muitos que podiam não ir, porque um dia lá numa reunião lá no colégio mesmo viram uma mulher reclamando que ela foi tirar a bolsa e não tirou e ela foi lá reclamar lá no colégio: Ah, mas meu filho não tava matando aula e a professora falou: Tá matando aula, eu já mandei avisar prá senhora que tá matando aula. Então, eles tão matando aula sim...” (Nesci, 41 anos, moradora da área rural do Paranoá).

“... porque eu acho que não têm nada assim fora da lei, como é que se diz, fora da lei mesmo. Criança tá na escola, se não têm necessidade de faltar, não deve faltar, né? Então, eu acho que não devia mudar nada não, então eu acho que tá certo do modo deles, né? Porque muitas vezes a criança não vai prá escola porque tá com preguiça, né? Às vezes o pai vai trabalhar, eles ficam em casa, não se interessam mesmo, porque têm muitas crianças desinteressadas, né? Acho que não deveria mudar esse termo não, sobre isso de cortar falta, porque têm que ir prá escola e vai”(Doralice, 42 anos, moradora do Paranoá).

“Olha, prá falar a verdade, eu não sei, eu acho no meu modo de pensar pode até estar certo, porque muitas pessoas não ligam muito, então talvez tendo uma coisa mais rígida assim, eles fazem até uma forcinha porque com essas pessoas é duro. Mais têm muita mãe que nem liga muito pros filhos, se eles vão prá escola, se eles deixam de ir, se passa de ano ou se não passa. Então, eu acho que isso aí é mais um motivo prá eles ter assim um controle sobre os filhos. têm muitas pessoas que o filho fala: Ah, eu não vou prá escola hoje não, e fica por isso mesmo. Eu acho que num caso assim, eles sabendo que têm que ir porque se não for corta, eu acho que ela já vai fazer mais um esforço prá que ele vá mesmo, porque escola, estudo é muito importante, muito mesmo... do jeito que tá, acho que tá certo” (Maria Zita, 31 anos, moradora do Paranoá).

Com estes argumentos bastante convincentes, as mães retratam vivências cotidianas que refletem a necessidade de uma regra razoavelmente rígida para garantir os resultados

⁴⁶ No estudo da Unesco / Unicef / Pólis (1998:60-62), as crianças/adolescentes admitem sofrer pressão dos pais para não faltar às aulas, as mães afirmam que é obrigação freqüentar a escola porque os filhos recebem um salário para estudar e os professores reconhecem ser pressionados pelos pais para reconsiderar as faltas dos filhos.

esperados: presença em sala com provável melhor desempenho escolar. Neste sentido, demonstram ser defensoras de limites claros nas normas vigentes, de modo a alcançar um contraponto necessário ao benefício. A reciprocidade que demonstram em relação às regras configura assim o mecanismo básico que permite assegurar o potencial de êxito contido no programa.

Contudo, apesar de haver uma certa concordância majoritária com as normas de suspensão, um grupo de mães vem apontando algumas dificuldades vivenciadas no cotidiano familiar, que têm levado à suspensão eventual do benefício. Doenças corriqueiras da fase infantil tratadas muito bem no nível doméstico, que prescindem de diagnóstico médico, implicam na ausência de atestado para comprovar as enfermidades. Situações deste tipo têm levado a algumas queixas por parte das beneficiárias, fato que poderá servir para subsidiar a gestão do programa no processo de avaliação.

“Ah, porque eu acho que assim, dois ou três dias eu acho que a professora devia abonar. Eu sei que isso aí é um interesse para as crianças estudarem mais, mas aí têm caso que num dá assim prá justificar, prá pegar um atestado... Eu acho que acontece isso”(Geralda, 4 filhos, moradora de Ceilândia).

“Olha, muitas vezes o menino mata a aula porque tá passando mal. têm certos tipos de doença que não dá atestado porque ele (médico) acha que é banal. Se ele tá com desinteria, dor de cabeça, ele não recebe atestado. E se a professora não acreditar na palavra da gente, ela coloca falta e corta ele. Então, tinha de dar um jeito de provar sem atestado médico, porque o médico não dá atestado prá qualquer coisa não. Então, muito menino eles cortam sem (a mãe) ter o que fazer” (Lucineide, 32 anos, moradora do Paranoá).

Além da dificuldade do atestado médico em caso de doenças habituais, as mães apontam problemas relacionados à suspensão do benefício, grande parte deles devido a pequenos erros da área administrativa da rede escolar⁴⁷, principalmente relacionados à transferência para outras unidades ou ao registro da idade dos alunos. São momentos de surpresa e ansiedade que nem sempre podem ser previstos, uma vez que parte dos casos ocorrem sem aviso prévio, pois não dependem da frequência escolar garantida pelos pais, mas sim da área operacional do programa.

“Não, só uma vez que eu fiquei sem receber, mas aí foi um erro deles lá mesmo... Não sei porque, os meus meninos não mudaram de colégio e a moça falou que constava que um deles não estava mais estudando e aí eu tive que ir lá no colégio pegar uma declaração. Aí eu peguei e entreguei, no outro mês veio o dinheiro” (Lucineide, 32 anos, moradora do Paranoá).

“...Só teve uma vez que eu fui aí e eles não colocaram o dinheiro dos três, só de dois porque eu tenho três filhos que estudam. Aí eu fui saber e eles pensaram que tinha sido

⁴⁷ A gerência do programa reconhece haver problemas de suspensão de bolsa por erro do setor administrativo da escola, mas avalia que a quase totalidade de casos é resolvidos a curto prazo, restando pendências relacionadas entre outras, à dificuldade de comunicação entre os gestores e os beneficiários (área rural, mudanças de endereços, etc), ou mesmo à desistência de busca de solução por parte da mãe bolsista.

transferido o menino para outro colégio, né, daí pegaram e mandaram procurar a secretária prá ver o que havia de errado. Daí cheguei, peguei uma folha, preenchi, a diretora assinou, botou o nome da escola e mandou eu levar lá prá baixo. Daí retornei lá pro colégio, daí a mulher falou assim: Espera no próximo pagamento e fiquei um mês sem receber né, daí no outro mês estava tudo certo, daí eu recebi, sabe, os dois meses, né?” (Aldenir, 36 anos, moradora de Planaltina).

Estas situações ocasionais de suspensão e pagamento posterior após a comprovação da irregularidade da medida, têm sido relatadas com frequência, demonstrando que o lado operacional do Programa vem gradativamente ajustando as falhas cometidas pela dificuldade de obter um registro correto das milhares de matrículas da rede escolar. Para as mães que ficaram surpresas com a suspensão do pagamento, o acerto conjunto do valor do benefício é um alívio diante dos compromissos domésticos que ficaram descobertos.

Estas circunstâncias somam-se a outras mais aflitivas, por ocasião do corte do benefício sem explicação, deixando insegurança e uma certa sensação de estar sendo destituído de algo importante de forma indevida. Não se trata de generalizar esta situação, porém de demarcar um impacto intenso da suspensão, no caso de famílias que se sentiram injustiçadas com a medida.

“De chegar no banco e não ter nada, acontece, e é todo mês que isso acontece com as pessoas, não sei porque. Inclusive essa minha irmã que tava aqui, ela recebeu o primeiro mês, recebeu o segundo, quando chegou o terceiro não tinha mais... Não, porque ela já começou agora na última inscrição que teve, né? Porque a menina dela não estava na escola, agora que os meninos dela estão na escola. Aí foi agora que ela conseguiu. Foi problema, não sei, ela teve que fazer tudo de novo. Ela disse que não sabe, também não dão explicação. Quando chega lá eles mandam fazer (o pedido) e depois volta e aí espera pelo outro mês prá poder receber” (Doralice, 42 anos, moradora do Paranoá).

“Igual aconteceu com a menina ali que eu conheço, eles cortaram uma dela no mês que ela tava de receber, o marido dela tava desempregado e tá até hoje com problema no pé, fez uma cirurgia e até hoje ela não conseguiu receber, ela tá passando o maior aperto. Eu acho que eles deveriam ver quando fazem as visitas, deve haver assim alguma falha, porque pessoas assim, no caso que precisa, mas que não tá numa situação tão ruim como ela, continuam recebendo” (Maria Zita, 31 anos, moradora do Paranoá).

É a partir deste quadro geral que os efeitos subjetivos e objetivos das medidas de suspensão parecem ganhar significado mais amplo. Os discursos acima, apontando situações concretas onde repercutem as medidas adotadas no plano institucional, são orientadores para a realização de ajustes no plano operacional, de modo a garantir resultados mais condizentes com a realidade das famílias e os propósitos desejados por esta política social.

O processo de desligamento e o tempo de duração do benefício

Da perspectiva das mães beneficiárias, um julgamento moral permeia a avaliação das famílias que devem ser agraciadas com a bolsa, o seu olhar recai sobre as carências

básicas da vida material, onde a categoria de “necessitado”⁴⁸ é construída como critério de seleção das famílias a serem escolhidas⁴⁹.

Fruto da experiência da privação e do sofrimento, a postura das mães encontra nesta medida um referente capaz de dar sentido às escolhas técnicas realizadas no nível da gerência. De fato, as beneficiárias desconhecem os critérios técnicos da pontuação sócio-econômica, porém, encontram nos valores morais o crivo capaz de dar legitimidade à escolha das famílias selecionadas pela direção.

“Tem que ser, eu falo assim, que deve receber a bolsa mais aquelas pessoas que a gente vê que necessita mesmo, né? têm deles aí que não têm nem meio salário e precisa, são umas pessoas assim que necessita mesmo, né? Que têm pessoa aí que têm três, quatro salários e não precisa, né, (porque) já têm alguma coisa” (Nesci, 41 anos, moradora da área rural do Paranoá).

“As famílias que no caso aí recebem até meio salário ou menos, não têm moradia, paga aluguel, água, luz, entendeu, (e tem) uma renda baixa também, né? Como eu te falei assim, prá quem todo mês não têm essa renda fixa, ou está desempregado, entendeu, além de ter lógico os filhos na escola, e (...) o dinheiro não está dando prá manter aqueles meninos, vê bem isso aí, entendeu?” (Juscilena, 30 anos, moradora de Ceilândia).

“Acho que as mães solteiras, né, que precisam (...), as mães que têm muitos filhos também, né, que têm muitos filhos e também precisam e que passam necessidade” (Silvânia, 28 anos, moradora de Ceilândia).

Esta listagem de situações concretas de carência material com as quais as beneficiárias convivem no cotidiano, montam um quadro inquestionável das prioridades a serem estabelecidas no trato do conjunto das requerentes, que coincide à sua maneira com os critérios de pontuação definidos pela gestão do programa. Interessante observar que este último privilegia as famílias mais pobres, chefiadas por mulheres, com maior número de filhos e sem casa própria, fatores apontados pelas mães como relevantes para a escolha das beneficiárias. Esta coincidência dos pontos de vista parece indicar algum acerto dos critérios técnicos em relação à realidade vivenciada pelas classes populares do DF.

Junto com esta preocupação em restringir o programa aos realmente “necessitados”, aparece com menor destaque no discurso das mães a questão do trabalho. Priorizar os que não têm trabalho aparece como algo fundamental para dar equilíbrio às condições de sobrevivência das famílias carentes. Apesar de criar milhares de novos postos de trabalho anualmente, o desemprego no DF, conforme mencionamos anteriormente, vem alcançando taxas progressivas, atingindo em torno de 18,5% da PEA em novembro de

⁴⁸ Este conceito foi trabalhado em profundidade na Tese de Doutorado de Vera Telles, USP, 1992, intitulada A Cidadania Inexistente : Incivilidade e Pobreza – Um Estudo sobre Trabalho e Família na Grande São Paulo.

⁴⁹ A Secretaria Executiva pretende ampliar o Programa Bolsa-Escola em 1998 para a cidade – satélite de Santa Maria (DF), a última daquelas com menor renda bruta média mensal familiar (R\$ 558,45/abril de 1997), de modo a alcançar um total aproximado de 25. 000 famílias beneficiárias no DF. Fonte : Codeplan / Pisef - DF.

1997 (PED/ CODEPLAN, 1997), devido às características particulares do mercado de trabalho local e dos centros urbanos do DF.

A preocupação com o trabalho vem ganhando corpo junto às beneficiárias como uma forma de alcançar certa harmonia entre as condições de vida presente e as chances futuras, apontando em direção à trajetórias familiares com mais possibilidades de realização dos seus projetos. Este sentido parece presente na fala de Maria Zita, 31 anos, 6 filhos, moradora do Paranoá :

“(A bolsa-escola) só (deve ser dada) realmente para aqueles que necessitam. Por exemplo, no meu caso, o meu marido trabalha, têm emprego fixo, mas a gente passa um aperto daqueles. Vai fazer uns quatro anos que a gente levantou esse barraco, só fizemos levantar as paredes porque não têm dinheiro. A gente gasta muito dinheiro com comida, criança não come quase nada, mas a gente gasta muito, o dinheiro do meu marido é quase todo em comida todo mês, gasta muito, mal sobra prá nada. E também têm muitas famílias por aí que nem têm trabalho, não trabalham, então eu acho que deveria ser para realmente quem precisa (...) Essa bolsa-escola é para quem têm filho na escola de 7 a 14 anos e quem têm filhos com menos de 7 anos como é que fica? Às vezes não têm nem emprego, nem bolsa-escola. têm pessoas do mesmo jeito que ele e não tinham (bolsa) e pessoas que têm filhos de mais de 14 anos, como é que faz no caso? Eu acho que a bolsa-escola é bom sim, mas deveria ter a bolsa-escola e trabalho também, não é que eu queria dizer que a bolsa escola é ruim, mais acho que deveria ter os dois”.

Com estes dois referenciais básicos (carência e necessidade de trabalho) presentes no horizonte das beneficiárias, pode-se inferir que o patamar definido para determinar a legitimidade das escolhas das famílias está pautado em regras morais, estruturadas a partir das vivências domésticas e sociais, onde são estabelecidos os critérios do justo e injusto, legítimo e ilegítimo modeladores dos discursos e práticas das classes populares.

Isto fica muito claro nos argumentos da maioria das mães reafirmando que a maior parte das famílias que recebem a bolsa necessita dela, ao mesmo tempo em que constata o fato de algumas famílias receberem sem ter necessidade, atribuindo a elas uma postura não virtuosa:

“Olha, têm umas famílias que recebem que eu acho que precisam, mas já vi falar que têm muita gente aqui mesmo que não têm necessidade e que recebe.... Não, eu já vi falar mas eu não conheço não... Acho que é uma pessoa ambiciosa, sabia? Só se eu tivesse um bom emprego, recebesse bem, tivesse meu marido, morasse na minha própria casa, minha mesmo, eu não me preocupava com isso não, eu deixava a minha parte para uma pessoa que precisa mais do que eu” (Josenita, 28 anos, moradora de Planaltina).

“Eu acho que muitas pessoas não precisam muito desse dinheiro, só que todo mundo é assim, as pessoas são assim: quanto mais tem, mais quer. É ganância, né? Mas têm muitos deles mesmo que precisam ser bem entrevistados mesmo prá saber se precisa ou não, né? Porque têm muitos que têm as coisas, né, que têm tudo de zero de casa, zero de tudo e recebe, né? Aí eu já num acho certo assim: se eles têm condição, deixa prá quem têm menos condição” (Percilina, 63 anos, moradora de Ceilândia).

Neste raciocínio centrado em uma ordem moral, onde a ganância e a ambição são condenadas, as mães reafirmam a legitimidade do justo relacionado à condição de carência que habilita as famílias a serem beneficiárias do Programa Bolsa-Escola. É

dentro deste crivo que pode ser compreendida a regra interna estabelecida pelas mães, como o termômetro da justiça praticada pela política governamental.

Neste sentido, o papel da gerência sugerido pelas beneficiárias é o de fiscalizar as famílias, fazendo visitas⁵⁰ e pesquisando cada caso, de modo a permitir que esta justiça seja praticada como garantia de que aqueles realmente necessitados sejam o alvo dos recursos disponíveis para este Programa. O corte das famílias fora das regras de funcionamento, torna-se assim uma medida de expressão da justiça possível a ser adotada pelo poder público.

“É, eu conheço (alguém que não precisava receber a bolsa), mas já foi cortado, essas pessoas que eu conheço já foram cortadas, só receberam no primeiro ano... Bom, as que eu conheço mesmo só foram duas pessoas, eram duas vizinhas minhas no Paranoá Velho e passaram prá cá, moram na (quadra) 14 e 18. Eu acho que as pessoas que vão visitar vêm a situação deles que não é tão ruim assim, né, aí acho que eles cortam. Sei lá, eu acho que é isso” (Doralice, 42 anos, moradora do Paranoá).

“... Vê, como eu te falei com isso, têm que verificar mesmo se a pessoa possui imóvel, carro, entendeu? Sei lá, no meu ver assim é uma pesquisa mal feita, sabe, porque se eles fizessem uma pesquisa assim ao pé da letra, bem ao fundo mesmo, eles saberiam quem eram as pessoas que precisam realmente e as que não precisam. É o que eu te falei, (devem) visitar as casas, entendeu?” (Jucilena, 30 anos, moradora de Ceilândia).

É dentro deste quadro que os critérios de desligamento do Programa passam a ser compreendidos como um balizador de justiça para aquelas famílias que melhoraram suas condições de vida e não necessitam mais desta ajuda, ou encontram-se em situações onde a mentira e a fraude resultaram no recebimento indevido. No raciocínio das mães, definir com clareza os limites da necessidade e reconhecer as falcaturas montadas para descrever a realidade familiar, são tarefas prioritárias da gestão do programa, para evitar que parte dos “necessitados” fique de fora enquanto outros usufruam indevidamente dos recursos.

“Não, acho só que estes (critérios) que estão aí estão bem, né, que se vê é a fraude né, fala uma coisa e é outra sabe? Eu acho importante a pessoa chegar lá e falar que não possui imóvel e possui e a renda também né, que a pessoa fala que ganha uma quantia por mês, chega lá a quantia é mais elevada. Então é isso mesmo” (Jucelina, 30 anos, moradora de Ceilândia).

“Não assim sobre esse negócio que mentia prá poder entrar, prá tirar dinheiro eu acho que não devia acontecer isso. Eu acho que quando eles descobrem, acho que têm mais é que cortar mesmo” (Doralice, 42 anos, moradora do Paranoá).

⁵⁰ Segundo informações obtidas junto à gerência do Programa, estão sendo visitadas 100% das famílias beneficiárias da área urbana do Paranoá, Planaltina e Sobradinho (DF) durante o ano de 1998.

A capacidade de reconhecer a interferência da coordenação do Programa⁵¹ nestes casos desviantes, adotando a medida de desligamento das famílias como sanção, permite uma alternativa de reenquadramento e de aperfeiçoamento da implementação desta política. Além disso, a gerência tem recebido poucas denúncias, nem sempre procedentes, fato que indica o baixo grau de desvio presente na execução do Programa. Contudo, um alerta é feito pelas beneficiárias, de modo a evitar situações de injustiça que poderão ocorrer neste processo de implantação:

“Porque eles às vezes desligam a pessoa do programa sem justificativa nenhuma e outros que não merecem receber porque têm condição de sobrevivência melhor continuam recebendo. Eu acho que é injusto, eu acho que só quem deveria receber esse negócio (bolsa-escola) é só quem precisa” (Eunice, 5 filhos, moradora do Paranoá).

“Porque agora cortaram muitas pessoas, não sei porque, nem as próprias pessoas sabem, né, só sabem que foram desligadas... Pelo menos elas dizem que não, né? Foram cortados mesmo, desligados... É eu acho injustiça pelo seguinte, porque as pessoas dizem: “Ah, não foi dado agora, não é injustiça”. Eu acho pelo seguinte: a pessoa estava esperando por aquilo e de repente você chega lá naquele dia e acabou sem mais nem menos. Quem não precisa tudo bem, e quem precisa é terrível, você está contando com aquilo, chega no dia e nada...” (Maria Zita, 31 anos, moradora do Paranoá).

Esta referência a situações de desligamento sem avisar a beneficiária, algumas vezes está vinculada à suspensão da bolsa por razões específicas do desempenho do bolsista naquele mês, mas em outras faz parte do processo de ajuste e aprimoramento do Programa após as visitas domiciliares de acompanhamento das famílias. No entanto, o ponto de reflexão das beneficiárias é a respeito da necessidade de aviso prévio dos cortes, de modo a preparar as condições novas de vida sem contar com aquele benefício. A possibilidade de ser desligado sem este aviso, significa de certa maneira o constrangimento de ter que lidar com compromissos assumidos a partir deste dinheiro extra, sem tê-lo disponível para tal. É dentro deste espírito que as mães reiteram a necessidade de um certo cuidado para lidar com os cortes, de modo que estas situações não se traduzam em momentos de aflição e ansiedade diante da mudança brusca das condições financeiras da família.

Uma outra questão relevante é o tempo de duração do benefício para as famílias. Quando colocadas a pensar sobre o assunto durante a entrevista, as mães apontaram alguns aspectos interessantes para reflexão. O primeiro deles está relacionado à necessidade de um trabalho fixo ou à melhoria salarial, fato que remete a um modelo de vida familiar estável, onde seria possível ter acesso aos bens e serviços indispensáveis a uma vida digna. A construção deste padrão de vida capaz de fazer frente às imprevisibilidades,

⁵¹ Um balanço realizado pela Secretaria Executiva do Programa Bolsa Escola aponta um total de 9.262 famílias desligadas entre maio de 1995 e dezembro de 1997, devido à avaliação sócio-econômica desfavorável (5.606), por não atenderem aos critérios do programa (510), por não ter sido encontrado o endereço ou estarem fora das normas do programa (358) e por não cumprirem as exigências do programa e ficarem inclusive excluídas do Programa Poupança-Escola (2023). Fonte : GDF/SEDF/Secretaria Executiva. Apresentação dos Programas Bolsa-Escola e Poupança Escola, dezembro /1997.

parece responder às carências e aflições cotidianas diante de situações que exigem medidas afinadas com as regras de consumo do sistema capitalista.

“Quanto tempo? Ah, acho que esse ano e o outro acho que já tá bom prá mim... Não, eu acho que se eu tiver arrumado o emprego, eu acho que eu não vou precisar mais não, né, mas eu tô precisando porque tá difícil arrumar um emprego, meu negócio é emprego, sabe? Tá, quem tá me salvando é a bolsa-escola porque eu já fiz ficha em todo lugar mas eu não arrumo emprego. Então, eu acho que daqui a dois anos eu acho que posso arrumar um emprego, né, até lá acho que as fichas já me chamaram... Então preciso mesmo agora da bolsa escolar porque tô desempregada, sabe, me ajuda bastante” (Silvânia, 28 anos, moradora de Ceilândia).

“Ah, eu acho que o tempo, eu acho que eu não sei não, mas enquanto eu tiver recebendo para mim é ajuda... Eu acho que ajuda até eu arrumar um serviço fixo, né, um que eu posso ter minha renda. Aí sim, mas só do fato de eu não ter o 2º grau, você vê que hoje em dia tudo é difícil, né? O 2º grau para eles hoje em dia é o 1º. Porque tudo agora têm que ter faculdade, prá gente se quiser arrumar um serviço melhor, né? E hoje, para quem têm 6ª série que futuro é que a gente vai ter, né? Eu acho que a partir do dia que eu tiver o meu serviço aí sim. Eu mesma chego na escola e falo: ‘Oh gente, hoje eu já tenho o meu serviço, acho que o meu dinheiro que eu recebo da bolsa vocês podem dar prá alguém que precisa mais do que eu’ (Andréia, 25 anos, moradora de Planaltina).

Um outro ponto levantado é a necessidade de manter a bolsa enquanto os filhos estiverem estudando, uma vez que muitos discursos indicavam a dificuldade em mantê-los no segundo grau tendo em vista o custo do material escolar, especialmente os livros. Além disso, há um certo discernimento de que a falta de estudo vem acarretando menor chance de empregabilidade. Assim, o suporte financeiro para a sobrevivência familiar e o estudo configuram elementos essenciais da vida das beneficiárias.

“Olha, que eu acho que vô precisar, aí eu sinto assim que enquanto eles estiver estudando, a gente precisa, né, agora. A não ser que daqui algum tempo, quando eu crescer mais na vida financeira, né? Porque no caso assim, se eu conseguir, vê, porque agora eu não tenho ainda condição, né? Mas, se eu conseguir chegar a mudar, subir, é claro... Porque eu vou dizer francamente : outra família tá mais necessitada do que eu. Mas no momento eu digo isso : enquanto eles estiver estudando eu preciso, necessito da bolsa” (Celice, 29 anos, moradora do Paranoá).

“Bom, se fosse minha vida enquanto meus filhos tivessem na escola prá mim seria melhor. Mas eu acho assim, bom eu acho que eu preciso, quer dizer, tá perguntando aí... Bom, se fosse por mim era até meus filhos terminar tudo, sabe?... ” (Doralice, 42 anos, moradora do Paranoá).

Estas observações feitas a partir da constatação realista a respeito das chances concretas de sobrevivência digna em uma sociedade competitiva, onde o mercado de trabalho vem reduzindo a oferta de empregos e ocupações, e a exigência de escolaridade têm se ampliado, compõem um cenário bastante afinado com as transformações em curso na sociedade contemporânea. Ao lado disso, o código moral das beneficiárias monta as prioridades do programa em torno dos mais necessitados, identificando o retraimento das oportunidades de trabalho como um agravante que deve ser levado em conta pela gerência.

É a partir deste horizonte que as mães em geral não vêem desvantagens no Programa Bolsa-Escola⁵², com exceção do caso das famílias que recebem a bolsa sem ter necessidade dela, ou utilizam o dinheiro em coisas supérfluas. Em contrapartida, as vantagens⁵³ são apontadas com grande ênfase:

“Ah, eu acho assim a vantagem... Eu acho esse programa muito bom, né, porque só assim tirou muita criança da rua que não estudava, né? Tinha muita criança que ficava na rua que voltou a estudar, né? Eu prá mim acho que esse programa foi um programa muito bom, se todos que entrassem (no governo) fizessem a mesma coisa era uma boa, né? Eu acho que o mundo não ficava toda vida passando necessidade” (Vera, 37 anos, semi analfabeta, desempregada, 4 filhos, moradora de Planaltina).

“Que ajudou muita família que precisa, isso para mim já é uma vantagem, de tirar esse monte de menino de rua, botar na escola (...) Tinha muita gente que às vezes deixava o filho na rua por que? Porque às vezes na rua encontrava o que comer, o que não tinha dentro de casa. Eu acho isso, tá certo mesmo, veio numa boa hora esse dinheiro” (Andréia, 25 anos, moradora de Planaltina).

Interessante verificar que o ponto-chave da proposta governamental, no sentido de oferecer uma oportunidade para as crianças e adolescentes trocarem a rua pela escola, é reconhecido pelas beneficiárias como vantagem, articulada com a idéia de suporte das necessidades prementes ao nível da família. Neste espírito, o Programa têm um sentido multiplicador, uma vez que o interesse em manter a bolsa por parte das beneficiárias implica em maior controle sobre a vida dos filhos e um cuidado especial com o desempenho escolar. Ainda que quase todas tenham afirmado o interesse pelo estudo dos filhos como um caminho confiável em direção a um futuro promissor, isto precisa ser traduzido na prática cotidiana da freqüência escolar para que alcance os resultados esperados pelo Programa.

O fato marcante na memória das mães a respeito das vantagens da bolsa traduz-se na melhoria das condições de vida familiar, que com o benefício fixo mensal começa a tomar contornos passíveis de algum planejamento, favorecendo um patamar de vida mais adequado diante das carências múltiplas com as quais têm que se defrontar no cotidiano.

“Menina, são tantas (as vantagens), olha, só de seu filho ter um pedaço de carne na mesa, um livro prá estudar... Antigamente, antes de ter (a bolsa) meus filhos não podiam ter um livro, ter um caderno, meus filhos eram muito humilhados, mas não pelos professores,

⁵² O estudo de RAMOS (1997) confirma o fato de 93,7% dos pais beneficiados não apresentarem nenhuma dificuldade criada pelo Programa. No entanto 60,2% dos professores indicam pontos problemáticos relacionados ao Programa, sendo os principais vinculados ao fato dele estimular apenas a freqüência e não a aprendizagem; permitir o uso do dinheiro para as necessidades da família e não necessariamente para as crianças; gerar sobrecarga de trabalho na escola e dependência financeira dos pais.

⁵³ Interessante registrar como contraponto, as vantagens apontadas por 45,4% dos professores no estudo de RAMOS (1997 : anexo 4), entre as quais destacam-se : aumento da freqüência do aluno, retirada das crianças do trabalho, diminuição da evasão escolar, aumento da renda familiar, incentivo aos pais para manterem os filhos na escola e aumento da participação e aproximação dos pais em relação à escola.

(era) pelos colegas porque têm muito colega que são um pouquinho a mais, então humilha aquelas (pessoas) que são pequeninhas. E muitas vezes eles foram com roupa rasgada pro colégio, eles foram sem caderno, sabe, era toda a vida assim. Depois da bolsa-escola melhorou bastante porque meus filhos vão com roupa mais nova, vão com caderno, vão com livro, se quer fazer um lanche têm um dinheirinho... Então isso aí muda muito, muda muito na vida da gente... Foi uma grande vantagem mesmo, muita, só de ver meus filhos arrumadinhos, ter um tênis prá ir pro colégio, ter uma roupinha, ter uma alimentação melhor, já é alguma coisa..." (Maria das Graças, 38 anos, moradora de Ceilândia).

"Que que eu vejo de melhor é que tá ajudando muita gente né, que tava na miséria, que precisava muito, demais mesmo, e ficou com a vida melhorzinha um pouquinho, né? Pode se alimentar melhor, se vestir melhor, ter uma vida mais digna" (Rosimeire, 32 anos, moradora de Ceilândia).

É dentro do padrão da dignidade⁵⁴ que o programa busca sua força maior, ou seja, o benefício parece ter sido pensado como um instrumento promotor de uma cidadania elementar: o direito de comer, beber, vestir, morar, estudar. Se aparentemente é pouco, de fato significa na prática devolver a auto-estima a milhares de pessoas adultas, crianças e velhas que vivenciavam esta situação de humilhação relatada por Maria das Graças na escola ou no local de moradia. Esta cidadania material, centrada nas condições básicas de vida, é o ponto de partida que permite às pessoas tornarem-se cidadãos no plano político, com capacidade de discernimento das políticas públicas em pauta.

Sem este patamar de garantia de superação das carências imediatas, não parece ser possível alcançar um grau de participação na esfera pública onde são negociadas as demandas coletivas, local onde as pessoas se transformam em sujeitos políticos com suas demandas em jogo. Este parece ser o grande desafio do programa: sua capacidade de dar apoio ao processo de transformação de indivíduos em cidadãos a partir da garantia de um padrão mínimo de dignidade de vida que permita às beneficiárias sentirem-se parte de uma sociedade moldada coletivamente e de partilharem dos conflitos e negociações de interesses presentes na construção de um projeto coletivo de vida.

⁵⁴ Em minha Tese de Doutorado apresentada no Departamento de Sociologia da USP em 1994, intitulada "Trabalhadores Pobres e Cidadania : a Experiência da Rebeldia e da Exclusão na Construção Civil" , analiso o contexto de privação e exclusão vivenciado pelas famílias operárias, apontando a família como o espaço de construção de um projeto de vida, onde se estruturam as identidades familiares e se elabora uma noção de dignidade " capaz de fazer face às adversidades do mercado de trabalho e de garantir um resultado melhor na vivência da limiaridade entre a pobreza e a miséria à qual estão sujeitos " (p. 65)

4.4. Cidadania e governo

Participação das mães em entidades locais e nas reivindicações da comunidade

A trajetória das beneficiárias indica pouca experiência de participação em organismos civis ou políticos, havendo uma ênfase na frequência à igreja, local onde elas se sentem apoiadas e aliviadas das vicissitudes que têm que enfrentar a cada momento. Com o referencial de vida centrado no mundo doméstico, onde são responsáveis por todas as tarefas (lavar, passar, limpar, cozinhar), além de acompanhar os filhos nos deveres da escola e nos relacionamentos com amigos e vizinhos, resta pouco tempo e oportunidade para lidar com as questões sociais e políticas, as quais exigem maior disponibilidade e informação.

“Não participo de nada disso não, porque eu não tenho muito tempo e porque não gosto de estar me envolvendo com essas coisas. O meu tempo é muito pouco. Eu acho também que têm pessoas aí que podem cuidar dos problemas, dos assuntos” (Maria Zita, 31 anos, moradora do Paranoá).

“Não, não participo não porque eu não tenho tempo. Tenho três filhos prá cuidar, isso é suficiente prá tomar meu tempo todinho, sabe? Porque eu sou muito preocupada com a minha família, quem não se liga muito assim na família têm tempo de participar, gosta de participar. Não que eu não goste de participar dessas coisas, entendeu, mas realmente eu não tenho muito tempo” (Jucilena, 30 anos, moradora de Ceilândia).

Esta questão da falta de tempo vinculada à idéia de preocupação com a família, retrata a condição das mulheres pobres, responsáveis diretas pela organização da casa e o cuidado com os filhos⁵⁵. Deixar para “os outros” a tarefa de lutar pelos interesses coletivos aparece de certa maneira como algo natural, parte de toda uma situação de vida onde as questões públicas pouco penetraram.

Não se pode esquecer que elas (as mães da periferia) são parte integrante de inúmeros movimentos de luta por água, luz, transporte, posto de saúde, escola e creches em bairros pobres das grandes metrópoles do país desde os anos setenta, e foram protagonistas de lutas como o Movimento do Custo de Vida nos anos oitenta⁵⁶.

Apesar da ausência de estudos específicos sobre a participação das mulheres das classes populares do DF em movimentos sociais, não podemos reduzir a experiência feminina às instituições religiosas, tal como à primeira vista poderia parecer. Porém, há evidências de que ocorre um certo deslocamento das mulheres pobres em relação à vida política, sustentado em parte pelo baixo nível de escolaridade e informação e pelo limite concreto das múltiplas tarefas no mundo doméstico.

Por outro lado, diante de tantas agruras com que são obrigadas a lidar na vida real, buscam um lenitivo junto às igrejas onde encontram palavras acolhedoras e consoladoras

⁵⁵ Ver a este respeito MACEDO (1985), FAUSTO NETO (1982) e SARTI (1996).

⁵⁶ Sobre este assunto consultar GOHN (1985) e DELGADO & SOARES (1995)

na voz do Evangelho, traduzidas por pastores e padres em alento e esperança para prosseguir nas batalhas do cotidiano.

“Não, não participei de reunião não, eu só vou na igreja prá rezar mesmo. Isso aí (associação de moradores) não, nunca participei não. Não sei, acho que é falta de interesse porque eu já tenho a minha casa, eu acho que ninguém precisa mais” (Maria das Graças, 28 anos, moradora de Ceilândia).

“Participo sim (...), eu tô indo mais na Igreja Batista e a minha menina sempre tá indo comigo, essa que não estuda, sempre ela vai, ela tá com vontade de participar do grupo de jovens (Angélica, 51 anos, moradora de Planaltina).

“Só a Igreja Universal que eu gosto de andar sempre, sabe, meus filhos também andam (lá), sabe? No colégio quando têm alguma coisa convidam prá ir assistir também, né?(..) Eu acho importante sabe, porque a igreja é uma coisa muito boa, porque quando a gente está indo prá igreja, diz prá amar a pessoa sabe, ajudar. Quando vou, todas as vezes me sinto outra pessoa. Lá dentro de casa traz muito problema assim comigo, com os vizinhos, com as pessoas que a gente não gosta sabe, e na igreja não, a gente se liberta” (Aldenir, 36 anos, moradora de Planaltina).

Esta experiência religiosa têm sido em parte responsável pelos valores morais, favorecendo assim um comportamento moldado em alguns princípios cristãos, contribuindo à sua maneira para construir uma sociedade brasileira mais fraterna e solidária.

Ainda que um grande número de mães não participe das entidades voltadas para a defesa dos interesses públicos, uma parte delas vem desenvolvendo práticas comunitárias que têm resultado em melhorias para as condições de vida local.

Uma forma de participação utilizada pelas beneficiárias é através do abaixo-assinado, que representa uma experiência preliminar de luta coletiva. Aparentemente um gesto banal, assinar em prol de uma causa coletiva, constitui de imediato uma forma de partilhar do destino comum da vizinhança, tendo a oportunidade de conviver e discutir os problemas concretos da quadra ou da cidade.

“Entrei, né (no movimento de água), dei minha assinatura, todo mundo assinou. Aí dizem que vão fazer um poço artesiano aqui no Taquaral (...) Aí todo mundo deu o nome, né, vamos ver se vai vir, né, se vão fazer. É dizem que vai, não sei quando. E a assinatura do ônibus também, né, o nome de todo mundo prá vir mais ônibus prá cá. Eu também escrevi o nome” (Maria Eliete, 32 anos, moradora da área rural de Planaltina).

“Já, já fizemos abaixo-assinado aqui prá colocar asfalto, prá colocar meio-fio, já fizemos prá boca de lobo também, que já colocaram. Acho muito boa a experiência porque realmente depois que todo mundo se juntou, né, realmente a gente viu resultado” (Rosimeire, 32 anos, moradora de Ceilândia).

As ações em prol da vida comunitária são momentos em que as mães partilham das questões concretas do local, tendo acesso às informações de cunho social e político, assim como contribuindo diretamente para aprimorar as condições de vida coletiva. Mesmo com pouco interesse, são envolvidas na pauta das reivindicações locais, partilham dos comentários e discussões a respeito dos problemas, e têm oportunidade de dar

sugestões e apresentar críticas relacionadas à falta ou deterioração dos equipamentos e serviços coletivos.

Estas experiências se somam a um rol distinto de reivindicações⁵⁷ que parte das beneficiárias já vivenciou diretamente, dividindo com outros moradores as tarefas capazes de garantir resultados concretos da ação coletiva. É desta experiência diversificada que vai emergindo aos poucos uma percepção sobre os efeitos positivos da força conjunta da comunidade, permitindo a elas a montagem de um campo de referência para pensar os problemas coletivos.

“Não, isso aí (policiamento) a gente (chacareiros) já pediu, até que melhorou muito com a vinda dele (delegado de polícia) prá aí. Melhorou muito mesmo, hoje em dia já pedi, teve gente que denunciou que tava demais na chácara né, os patrões não foram, né? Já denunciou porque tava um perigo danado e agora as polícias tão dando prá circular aqui, é, sempre tão passando aqui, começou o ano passado. Todo mundo aqui pediu por causa que tava um perigo danado” (Nesci, 41 anos, moradora da área rural do Paranoá).

“Já, eu participo com ela (vizinha). Hoje mesmo eu encontrei com ela ali, que ela tava aqui na rua prá poder dar uma limpeza aqui na rua, viu? (...) Ela falou comigo que quinta-feira é prá mim ir na casa dela prá ver uma reunião. É prá mim levar cinco (pessoas) prá ver como ela pode resolver esse negócio (...) Acho muito bom porque acho uma coisa necessária, é bom a gente ir participar prá gente ficar sabendo o que que está acontecendo” (Angélica, 51 anos, moradora de Planaltina).

“ É, quando têm reunião assim prá discutir sobre o negócio de asfalto, sobre segurança, sobre essas coisas assim, sempre eu vou, sempre vou assim assistir, né? E tudo eu acho certo, eu acho que vale a pena. Eu acho que se todo mundo se reunisse, todo mundo, eu acho que era muito melhor, acho que fazia mais efeito” (Vera, 37 anos, moradora de Planaltina).

Estas práticas de lutar por melhorias na comunidade relacionadas a problemas diretamente vinculados à vida familiar, tal como é o caso da situação da segurança local, da limpeza da rua e do asfalto, parecem configurar atitudes que permeiam o cotidiano das beneficiárias.

⁵⁷ Diferentes estudos têm abordado os movimentos reivindicatórios de bairro no Brasil, cabendo mencionar dentre outros : KOWARICK, Lúcio (org.) As lutas Sociais e a Cidade, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra / Cedec/UNRISD, 1988; GOHN, Maria da Glória. Reivindicações Populares Urbanas, São Paulo, Ed. Autores Associados / Cortez Editora, 1982 e Movimentos Sociais e Luta pela Moradia, São Paulo, Editora Loyola, 1991; BARREIRA, Irllys F. O Reverso das Vitrines – Conflitos Urbanos e Cultura Política, Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 1992; JACOBI, Pedro. Movimentos Sociais e Políticas Públicas, São Paulo, Cortez Editora, 1993 e SINGER, P. & BRANT, Vinícius C. São Paulo : O Povo em Movimento, Petrópolis, Ed. Vozes / CEBRAP, 1980.

A perspectiva dos direitos

A literatura a respeito da questão das carências e direitos é relativamente ampla, envolvendo cientistas sociais e juristas que traduzem os diferentes pontos de vista sobre o assunto⁵⁸. Nesta pesquisa, foi observada uma certa dificuldade das mães para entenderem o significado da palavra direito. De fato, falar a respeito dos direitos parece ser mais difícil do que reconhecê-los a partir da experiência concreta de vida.

“Direitos sobre? Não, eu não entendi a pergunta, vamos dizer, qual é o direito?, como é essa pergunta? (...) Eu acho que eu tinha que ter pelo menos a orientação de muito mais pessoas para te dar uma resposta concreta. Porque o que eu queria (era) que as minhas meninas tivessem o direito como qualquer um de poder ficar brincando aí, (e) elas não (tem). Eu acho que o fato de eu morar aqui, sabe, de ser assim, eu acho que você pode entender. Então, eu acho que elas têm o direito de ficar (brincando), eu acho isso uma discriminação, eu não gosto ah, às vezes têm gente que não deixa elas brincar ali, né? ‘Não, não vai prá ali não porque ali é um barraco’ Eu não gosto disso, acho que o mesmo direito que elas tem, eles também tem. Aqui, porque têm esse portão aqui, ele lá pensa que é só os direitos deles brincar, elas (filhas) não podem ir, entendeu?” (Andréia, 25 anos, moradora de Planaltina).

“Como assim, meus direitos de cidadão? Ah, eu não sei não. Eu quase que tenho, mas prá te falar aqui agora, ah, eu sei lá. Eu acho que no INSS eu tenho direito porque paguei, eu paguei durante muito tempo, mesmo sem eu estar trabalhando fichada, mas eu pagava o INSS por fora, né, como autônoma. É, porque trabalhava em casa de família, mas meus patrões pagavam sempre. Então, eu acho que agora como eu tô nessa situação, né, eu acho que eu tenho direito de receber, né? Então, a bolsa-escola eu acho que eu tenho direito de receber, eu tenho direito porque todos os requisitos que eles exigem eu tenho, né? Então, eu acho que sei lá, as coisas que o governo oferece assim, é muita coisa, sabe? Não sei, não tenho palavras certas prá eu te dar, né? Então, não sei, não é que eu não saiba, eu não tenho palavras prá te falar” (Doralice, 42 anos, moradora do Paranoá).

A dificuldade para tratar deste tema é um indicativo da pouca familiaridade com ele por parte das beneficiárias, que conseguem expressar apenas alguns exemplos mais imediatos (brincadeira das filhas, bolsa-escola e INSS) para ilustrar com relutância o campo dos direitos.

Neste sentido, as falas que conseguem emitir relacionadas a este campo, onde têm pouca experiência, estão referidas aos direitos sociais (saúde, educação, segurança, moradia etc), os mais próximos da realidade cotidiana e ao mesmo tempo, os mais prementes para garantir uma condição digna de vida.

⁵⁸ Entre os diversos trabalhos elaborados a respeito desta problemática cabe destacar : NUNES, Edison. Carências Urbanas e Política, Dissertação de Mestrado, USP, 1987, LESBAUPIN, Ivo. As Classes Populares e os Direitos Humanos, Petrópolis, Ed. Vozes, 1984; BARREIRA, Irllys et alii, A Política da Escassez, Fortaleza, 1992, CALDEIRA, Teresa P. A Política dos Outros, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1984 e SOUZA JR., José Geraldo. Movimentos Sociais – Emergência de Novos Sujeitos; O Sujeito Coletivo do Direito, in ARRUDA JR., E. L. (org.) Lições de Direito Alternativo I, São Paulo, Ed. Acadêmica, 1991.

“Não, acho que não devo ter, né? Acho que todo cidadão deve ter certos direitos: direito à saúde, direito à escola, direito à segurança, direito à religião, direito a essas coisas aí.. Mas acho que esses direitos aí a gente não tá adquirindo, né? Você chega no hospital, eu tava com a pressão alta, a moça queria saber no balcão os detalhes. Eu falei: “Oh, a gente não vai expor agora no balcão, eu quero falar com o médico lá dentro, né?” (Rosângela, 31 anos, moradora de Planaltina).

“Direito, como assim? Direito à moradia, como é que é? Eu acho que o direito assim, a pessoa ter direito de ter água encanada em casa, sei lá, uns banheiros e tal, sei lá, acho que é isso direito, acho que sim, né? Têm que ter direito, sei lá, acho que igual a uma cidadã que precisa ter direito das coisas, precisa né, igual eu falei prá senhora que não têm aqui” (Maria Eliete, 32 anos, moradora da área rural de Planaltina).

O reconhecimento desses diversos direitos se dão a partir do momento em que eles podem ser formulados enquanto reivindicação coletiva (DURHAM, 1984). Esta passagem da carência aos direitos se dá através dos movimentos, constituídos de propostas concretas de melhoria das condições de vida.

Neste aspecto, LESBAUPIN (1984:163) reitera a importância dos direitos sociais para as classes populares, à medida que estas são vítimas da “situação de privação, de carência, de exclusão”, expressa nos momentos de apuro diante do desemprego, dos baixos salários, da doença etc. Contudo, para parte das mães, esta condição de privação não é traduzida em uma postura reivindicatória em prol da conquista de algum direito, seja pela falta de importância atribuída, seja pelo medo em participar de movimentos.

“Ah, eu acho assim, né,: eu não vou atrás de direito, não, eu deixo. Eu penso assim, sempre falo, Deus eu tenho né? Porque quando a gente morre, todo mundo vai pro mesmo lugar, não vai nenhum para um lugar melhor, nem para um lugar pior. Eu deixo prá lá, aí eu não ligo, eu não ligo muito para essas coisas não” (Vera, 37 anos, moradora de Planaltina).

“Eu não sei reclamar, não sei reivindicar. Então, eu sei que tenho (direitos), mas não procuro lutar por eles. Sei que tenho, me senti com direito de alguma coisa, mas só que eu fico mais quieta, na minha, procurando. Sei que têm mas não procuro, eu tenho medo de brigar” (Maria das Graças, 38 anos, moradora de Ceilândia).

Este olhar que relativiza o campo político, combinado à ausência de um saber próprio capaz de formular uma postura reivindicatória, faz parte do universo das mães que gradativamente vão despertando para a luta por direitos. Através de movimentos reivindicatórios diversos, a experiência da luta concreta vai permitindo confrontar uma postura passiva, de resignação diante das múltiplas necessidades da vida, e a atitude de protesto, da pressão e da negociação de demandas com as autoridades públicas.

“Eu acho que eu tenho, acho que toda cidadã têm direitos. Eu acho que eu tenho direito de reivindicar, falar, reclamar (...) têm tanto direito, eu acho que eu nem uso esses meus direitos, mas têm direito de não deixar as pessoas usarem a gente por a gente ser pobre, as pessoas querem pisar em cima. E eu acho que não é desse jeito, cada um têm o direito de reclamar e lutar contra isso” (Lucineide, 32 anos, moradora do Paranoá).

“Direito? eu tenho direito de lutar, né, prá ver as coisas mudar. Eu tenho direito assim, acho mais, quero sair lutando, né, e pedindo, falando as coisas, né? Que todos nós tem, né, prá lutar, prá ver a coisa melhorar” (Percilina, 63 anos, moradora de Ceilândia).

Falar, reivindicar, reclamar, lutar, são uma expressão concreta do exercício da defesa de direitos que vão formando aos poucos a sua condição de cidadãos. Existe no DF uma pressão pela moradia que têm uma trajetória longa, desde a construção da nova capital e que se estende até os dias de hoje. Junto com esta reivindicação outras vão se somando: urbanização, policiamento, construção e melhoria das unidades de saúde e educação, dentre outras.

Neste sentido, as experiências de mobilização que se desdobram em novos conhecimentos, relacionamentos, enfrentamentos e desafios, permitem lidar com o sentimento de desinteresse e medo presente entre as beneficiárias. O campo dos direitos⁵⁹ vai se incorporando no horizonte de suas vidas. O trato das questões sociais e políticas se afirma como algo diretamente relacionado às suas condições de vida. Este é um processo lento e progressivo que poderá se efetivar futuramente, a partir inclusive das condições abertas pelo Programa Bolsa-Escola, no sentido de viabilizar e sedimentar os referenciais da cidadania ativa (CHAUÍ, 1990).

Bolsa-escola: favor ou direito?

A tradição oligárquica e patrimonialista da sociedade brasileira configurou posturas pautadas no autoritarismo social e nas desigualdades econômicas, demarcando uma polarização entre os interesses das classes dominantes e as carências das classes populares, criando um impasse na esfera dos direitos (CHAUÍ 1994, p. 436). Isto se deve ao fato dos direitos estarem referidos ao universal, enquanto interesses e carências estão vinculados a situações particulares e específicas que fogem à alçada de uma regra geral.

Sendo a sociedade brasileira autoritária e hierárquica, ela consolidou uma postura diante dos “necessitados” forjada na proposta de ajuda, caridade e tutela, tanto por parte do Estado como das elites (TELLES, 1990), favorecendo a constituição da relação de favor como um elemento da vida social. É dentro desta trajetória que as classes populares experimentaram no período populista a barganha do voto nas eleições como uma forma de pacto selado entre o dirigente político e a massa, constituindo uma experiência sem a mediação dos partidos políticos (WEFFORT, 1984).

Esta tradição social e política esclarece a presença da prática do favor⁶⁰ ainda hoje junto às classes populares, como algo que permeia suas relações com o poder público.

⁵⁹ A Nova Escola Jurídica Brasileira, cuja principal expressão foi o professor Roberto Lyra Filho (UnB), fundador da Revista Direito e Avesso, Edições Nair, Brasília, 1982, teve seu prosseguimento através do projeto denominado “Direito Achado na Rua” com uma série de publicações pela Editora da Universidade de Brasília, a qual têm analisado a ação coletiva dos novos sujeitos sociais no exercício da cidadania ativa, configurando o chamado “sujeito coletivo de direito” como expressão do pluralismo jurídico (SANTOS, 1994), presente nos espaços políticos onde ocorrem práticas sociais enunciadoras de direitos em uma perspectiva extra-legal, tal como é o caso dos direitos humanos.

⁶⁰ É preciso lembrar que os pobres urbanos (SARTI, 1993) possuem um código moral de reciprocidade pautado na idéia de dar, receber e retribuir, presente nas relações entre parentes e

Alimentada pelas lideranças populistas, ela cria uma dependência entre governantes e governados, que impede o amadurecimento político necessário para o exercício da cidadania.

As beneficiárias apresentam um discurso ambíguo, mesclado pelo favor e o direito.

“Esse programa é um favor ou um direito? Pois é, num tô entendendo é esse favor aí que você tá falando. Esse favor no sentido desse favor ser uma obrigação de um direito do governo? Pois é, estou fazendo um favor prá você, isso não é minha obrigação, mas estou fazendo um favor, é isso que você quer dizer, né? Isso, e direito é uma coisa que se têm direito, entendeu? É um direito seu tá fazendo uma coisa justa porque é um direito seu para as pessoas carentes, eu acho que é um direito, sabe, que elas têm assim de receber um dinheiro, entendeu, como a bolsa-escola prá ajudar na educação dos filhos, assim como outros gatunos nunca pensaram nisso. Realmente o Cristovam tá fazendo, entendeu, um favor prá essas famílias, sabe, ajudando e cedendo essa bolsa-escola prá cada uma dessas famílias, realmente como eu te falei, é um direito que a gente tem, (...) ele tá fazendo um grande favor, ele tá fazendo um favor de atender as necessidades, de atender esse direito que a gente têm entendeu, porque outros governos não fazem isso, não é? É obrigação do governo, né, fazer essa situação e ele faz esse favor (...) para as pessoas carentes, entendeu, que precisa. Então, é uma obrigação, se o governo quer as crianças carentes na escola, então ele têm que fazer por onde, ajudar as pessoas, (e) as crianças (a) freqüentarem a escola (...) A pessoa carente que não têm condições, se o governo não ajuda, ela vai tirar da onde ? Esse governo hoje atual tá fazendo um favor a esse direito nosso” (Jucilena, 30 anos, moradora de Ceilândia).

Esta fala de Jucilena demonstra que a idéia de ajuda aos necessitados está viva e sustenta uma lógica onde a obrigação de ajuda não é impositiva, dependendo da boa vontade do governante que decide sobre fazer ou não o favor esperado, mas não devido. Ela expressa um campo de convivência onde não há regras definidas a partir das quais pode ser exigido algo, e a relação de reciprocidade entre os atores está mediada por uma expectativa de justiça que pode ser alcançada no ato do favor, que por sua vez se traduz em respeito ao direito dos pobres terem seus filhos na escola.

A dificuldade em traduzir o sentido deste discurso está vinculada à mistura entre o público e o privado aí presente. Uma vez privadas do exercício cotidiano da pressão e da reclamação, as mães restringem o campo dos direitos ao das carências, ao plano individual, que é passível de ser amenizado com a condição de bolsistas. Assim, ao se referirem ao benefício não o traduzem como uma política de governo, porém como ato pessoal do governante movido pela sua vontade. É neste sentido, que as falas a respeito do favor transcrevem uma relação direta entre beneficiária e governante :

“(Mãe:) Não, não é direito meu, porque se ele fez é um favor que ele tá fazendo. (Avó): É uma caridade, (Mãe): É uma caridade que ele tá fazendo, eu não tenho direito, ele não têm

vizinhos no espaço urbano. Estas obrigações recíprocas que priorizam a família, têm em vista este compromisso de troca moral, configurando um projeto familiar muito além da aspiração de consumo mencionada por MACEDO (1985) e DURHAM (1980). Interessante observar que este código moral pode ser transferido ao plano político, de modo a vincular a figura do governante benfeitor à uma prática de doação que exige reciprocidade por parte dos beneficiados, podendo ser traduzida em voto no período eleitoral.

obrigação de fazer o que ele tá fazendo. Isso é um favor que ele tá fazendo mesmo. Eu botei filho no mundo, não perguntei se eu podia botar ou não. E ele não sabe de nada, das condições da vida, então, prá mim é um favor que ele me fez. A função dele é melhorar a saúde, a segurança, isso aí é a função do governo realmente, isso aí é prá ele, é prá ele mesmo, é saúde, é segurança, é transporte, isso é com ele, agora os filhos da gente, a gente bota e não pergunta. (Avó): Eu tenho prá mim que o Cristovam foi muito sofrido. (Mãe): Não pergunta prá ele se pode ou não botar, então, prá mim eu não vou negar, não vou mentir, foi um favor, uma caridade” (Maria das Graças, 38 anos, e sua mãe, moradoras de Ceilândia).

“Meu Deus, foi favor ou foi direito? É, eu acho que ele fez como favor... porque ele tá fazendo uma coisa prá ajudar nós, por nós todos que recebe, né? Eu acho que não é porque nós têm aquele direito que tinha que ele dar mesmo na marra não. Eu acho assim que ele tá ajudando porque ele mesmo quer prá melhoração das crianças, das famílias, né, prá tirar as crianças da rua, prá num viver passando fome. É uma ajuda muito boa isso, né? Grande ajuda é isso, eu acho assim...” (Percilina, 63 anos, moradora de Ceilândia).

“Favor”, “caridade” e “ajuda” são expressões que refletem a prática clientelista embutida na experiência social e política de vínculo com o poder público. Nos discursos, estão presentes de um lado, uma visão da vida privada onde a decisão de ter filhos fica amarrada ao campo familiar, desobrigando o Estado de qualquer medida que tenha como referência um respaldo às escolhas individuais, que somadas configuram uma situação social determinada, capaz de se tornar objeto de uma política governamental.

De outro, expressa uma visão paternalista do “bom governante”, capaz de remediar os males da pobreza e da miséria através da “ajuda”, partindo de uma boa intenção (combater a fome e retirar as crianças da rua) e criando mecanismos de auxílio individual. Nestes dois prismas é a pessoa do governante que merece a gratidão por parte das beneficiadas, uma vez que através dele a relação público/privado encontra sua síntese.

Mesmo considerando a dificuldade de grande parte das mães em estabelecer uma separação entre a função pública e o mundo privado, a pessoa do governante e o poder, há uma percepção de certa parcela sobre o papel das políticas como instrumentos governamentais à serviço da cidadania.

“Eu penso que seja um direito, eu não sei dizer o que é, mas eu penso que seja direito porque as pessoas pagam imposto a vida toda e eu creio ter direito a alguma coisa, prá melhorar as pessoas que não têm condições, né?” (Rosimeire, 32 anos, moradora de Ceilândia).

“Eu acho que é um direito porque tava mais do que na hora do país investir em educação. Você vê, a educação tá mais carente, falta tudo nas escolas, e ainda por cima vai os alunos só com o caderno, às vezes falta lápis, às vezes falta caderno. Tomava uma chuva, molhava tudo porque os pais não tinham condição de comprar nem uma mochila, né, era o caso dos meus (filhos) lá” (Rosângela, 31 anos, moradora de Planaltina).

O direito de ter melhoria das condições de vida em troca do imposto pago e o direito à educação como política social prioritária, são expectativas de uma reciprocidade entre Estado e cidadãos.

Os objetivos e a duração da bolsa-escola enquanto política governamental

A bolsa-escola como uma das políticas prioritárias do GDF têm sido alvo de uma série de interpretações por parte das beneficiárias, que refletem a diversidade de significados que o programa vem despertando neste período de sua implementação.

De um lado, há um burburinho em torno do assunto, que se propaga nas filas do banco e nas conversas entre as mães-bolsistas, no sentido de atribuir ao governador um interesse eleitoral ao adotar esta política. Interessante que este relato não aparece de forma direta nos discursos, porém vem como narrativa do que se está sendo ouvido em alguns lugares, enquanto comentários das beneficiárias. O deslocamento do interesse delas em relação ao campo da política pode ser um dos elementos que ajuda a entender porque os comentários são sempre referidos a outras pessoas e não fruto de uma opinião pessoal.

“Ah, eu não sei minha filha, porque eu nunca me ligo assim muito nas coisas, sabe? Não sei, às vezes pode ser que porque quando o Cristovam tava na época das políticas (eleições) diz que ele falava nisso. Só que eu nunca nem pensei nesse negócio de bolsa-escola, sabe? Então, diz que ele fez isso prá poder ganhar voto, né, é o que dizem por aí, só que eu não sei. Eu sei que ele falou e aconteceu, só que eu não sei bem a intenção dele sobre essa bolsa-escola não” (Doralice, 42 anos, moradora do Paranoá).

Entretanto, este tipo de discurso não é o predominante nas falas das mães. Ao contrário, grande parte delas relaciona esta política a uma intencionalidade positiva do governador, sensível às dificuldades vivenciadas pelas famílias carentes e disposto a contribuir para manter as crianças na escola, protegidas do trabalho infantil precoce.

“Não, eu acho que o Cristovam, eu não tenho nada que falar dele não, não por causa da bolsa-escola não. É que acho que ele entendeu que a humanidade são todos de uma nação pobre, não são quem têm condição assim de dar estudo pros filhos. Eu achei que com isso daí num teve ninguém que fizesse isso que ele fez não, eu achei que fez uma coisa muito boa, foi muito bem intencionado. Eu não tenho nada o que falar dele” (Nesci, 41 anos, moradora da área rural do Paranoá).

“Eu creio que melhorar a vida das famílias e melhorar o estudo também das crianças que tava muito assim, eu acho que tinha muita criança na rua pedindo esmola principalmente né, aí com isso diminuiu bastante. Eu acho que foi, pode não ter sido, mas eu acho que foi” (Rosimeire, 32 anos, moradora de Ceilândia).

“A intenção dele foi ajudar as crianças prá não precisar de trabalhar. Quem têm a bolsa-escola, né, não precisa de sair da escola prá trabalhar, né? E com a bolsa-escola, ele não precisa de trabalhar, já têm (dinheiro) né, já tá indo prá escola todo dia, tá garantindo o futuro deles” (Maria Eliete, 32 anos, moradora da área rural de Planaltina).

A maioria das mães retrata um impacto positivo do programa no plano social, reiterando a concordância na prioridade aos excluídos como público-alvo dos benefícios.

Por outro lado, no imaginário das beneficiárias, o governo enquanto instituição aparece marcado por descontinuidades. Familiarizadas com mudanças dos programas em cada gestão, elas apontam esta transitoriedade como o elemento central que rege as práticas institucionais, o que desperta certa insegurança junto às classes populares, público-alvo dos programas sociais.

Diante da possibilidade de mudança da gestão governamental com as eleições em 1998, os discursos das beneficiárias assinalam um certo temor da perda do benefício.

“Acho que pode, acho que esse programa bolsa-escola, só tá até ele (Cristovam) tá dentro do projeto, né, tá dentro do governo. Eu acho que o outro governo vai é tirar porque sempre é assim, né? Os tíquetes do leite, o Collor, como é que se diz, o Sarney deu, né, aí quando o Collor entrou tirou, né, tirou. Aí eu acho que é assim sempre: um coloca aí e o outro vai e tira. Eu acho que o outro que entrar, eu acho que não dá a bolsa-escola” (Vera, 37 anos, moradora de Planaltina).

“Eu acho que pode (tirar a bolsa) porque os outros não vão querer mais esse programa, eu acho que eles vão querer pintar outra coisa no governo deles. Igual o governo do Joaquim Roriz, ele ajudava as pessoas no frio, ele fazia a campanha de cobertor, agasalho, ele ajudava ajudando todo mundo no mês de junho, ele ajudava com cesta básica(...)Então, é o mesmo caso do Cristovam, então no caso dele, ele não ajuda com esse tanto de coisa que o Roriz ajudava, mais ele já ajuda com esse negócio de bolsa-escola, isso já é uma força que ele tá dando. Então eu acho que se entrar outro governo, ele vai querer ajudar de outro modo, então inclusive como tá com esse negócio da ‘Saúde em Casa’, né, isso também é um programa bom que ele fez” (Doralice, 42 anos, moradora do Paranoá).

Esta permanente troca de programas pelos distintos governos alimenta um sentimento de descontinuidade, traduzido em insegurança quanto às melhorias a que podem ter acesso. No entanto, embutido nas inquietações sobre possíveis mudanças, as mães projetam uma certa esperança de que novas políticas possam beneficiá-las em futuros governos.

Assim, se eles podem eliminar e propor novos programas, também não podem perder de vista os interesses dos governados que vão referendá-los ou não nas urnas das próximas eleições. Nesse sentido, o jogo democrático eleitoral funciona também como um termômetro dos interesses incluídos nas políticas implementadas.

Desse modo, o sentimento de Maria Eliete, 32 anos, moradora de Planaltina é algo generalizado entre as beneficiárias: “Eu acho que sim, eu tenho medo dele sair e a gente perder a bolsa-escola. Será que continua?” Este apelo à permanência de um programa que têm resultado em melhorias concretas para famílias em necessidade, é motivo de esperança para algumas mães que pensam como Percilina, 63 anos, moradora de Ceilândia: “Eu acho que não, não foi ele, não assinou? Se ele assinou não pode acabar, né?”.

O medo da perda da bolsa com a perspectiva de mudança de governo por um lado, e a crença na sua permanência devido à assinatura do documento que criou o programa (decreto do GDF), configuram um pêndulo dos sentimentos e valores em jogo junto às beneficiárias.

De toda maneira, esta experiência de um programa de garantia de renda mínima associada à educação deixou marcas tão positivas junto às beneficiárias que dificilmente a supressão deste programa não resultaria em insatisfação coletiva dos segmentos mais pobres da sociedade brasileira.

Não se trata apenas de manter o programa dentro de uma perspectiva de promover a inclusão social de forma gradativa, porém, de associar este a outras políticas sociais

comprometidas com a construção de um processo participativo, capaz de garantir o exercício da cidadania dentro dos moldes de uma gestão democrática de governo.

É dentro deste contexto mais amplo que pode ser pensado o desdobramento dos efeitos positivos de uma política específica, para constituir no DF uma comunidade cidadã zelosa dos seus direitos e guardiã dos interesses coletivos no processo de implementação das políticas públicas locais.

4.5. Conclusões

Ainda que possa ser argumentado com precisão por CHAUÍ (1998) que as demandas do campo das carências ocorrem no plano da pré-cidadania, restando um longo caminho para garantir a presença das classes populares no espaço público reivindicando seus direitos, a Bolsa-Escola parece se configurar como um instrumento que pode ser colocado a serviço de um projeto de construção da cidadania no Brasil.

Como argumenta MARQUES (1997), ainda que programas de renda mínima tenham efeitos distributivos, caracterizam-se como políticas compensatórias apenas atenuadoras dos efeitos negativos da pobreza absoluta e da desigualdade de renda. O Programa Bolsa-Escola vai além, uma política de renda mínima associada à educação configura um primeiro passo para lidar com situações emergenciais de privação material, e aponta que estas precisam ser combinadas com políticas de alcance substantivo no nível da desconcentração da renda e da garantia de emprego.

A reflexão a respeito da passagem das carências para o plano dos direitos sociais feita por OLIVEIRA (1995), registra a presença de grupos sociais vulneráveis, tal como é o caso das famílias beneficiárias da bolsa-escola, que necessitam alcançar um patamar de auto-organização de modo a redefinir suas relações com a sociedade civil e o Estado, reinscrevendo seu lugar no espaço público. Isto implica no exercício da cidadania ativa (CHAUÍ, 1990), dos participantes deste programa, enquanto sujeitos sociais capazes de reivindicar e criar direitos novos, obterem o reconhecimento público e participarem diretamente do processo de decisão política no interior do Estado.

Nesta perspectiva, FALEIROS (1997a) reforça esta perspectiva quando discute a questão teórica e histórica da renda mínima a partir da relação Estado/mercado, de onde se origina a proposta dos mínimos sociais, e a reenquadra no campo da solidariedade e da distribuição (1997b). Enfatiza aí o eixo da equidade e da cidadania e critica a estigmatização feita aos pobres e miseráveis a partir de classificações estáticas (normas); por fim, propõe um desvelamento da exclusão a partir de mediações que permitem dar voz aos excluídos.

Também SPOSATI (1995) defende a adoção de mínimos sociais a serem garantidos a todos como uma medida cidadã capaz de estabelecer um patamar de dignidade de vida que possa ser estendido a toda a sociedade.

É a partir deste referencial que TELLES (1998) coloca em discussão as escolhas presentes no horizonte das políticas públicas no Brasil : os programas de renda mínima vão se restringir a políticas residuais e compensatórias ou se realizarão enquanto instrumentos de políticas sociais pautadas em critérios universais de cidadania?

Esta pesquisa pretende contribuir para este debate na medida que apresenta um olhar sobre o impacto do Programa Bolsa-Escola junto às famílias, dando voz às mães, gerentes do benefício e figuras centrais para garantir o êxito ou fracasso desta política. É a partir dos depoimentos delas que pode ser montado um cenário dos efeitos sociais imediatos produzidos pela implementação do Programa.

A bolsa-escola se apresenta como uma alternativa para lidar com as necessidades extremas da sobrevivência em famílias situadas no campo da pobreza e da miséria. As representações recolhidas, articuladas ao reconhecimento das pequenas melhorias obtidas com a bolsa, traduzem-se em certa medida na presença de um sentimento de felicidade que permeia os discursos das beneficiárias.

As mães traduzem o benefício em melhoria concreta das condições de vida da família. De fato, elas maximizam a capacidade de resposta às necessidades imediatas a partir do “dinheirinho” da bolsa, porque “sabem o que precisa mais”, “controlam mais”, têm “mais bom senso” no cuidado com os filhos e a casa, hierarquizando carências e priorizando respostas de modo a não perder o senso de justiça em cada escolha feita

O principal efeito individual da gerência do benefício pelas mulheres, foi uma certa mudança da auto-imagem da beneficiária que passa a ter um pouco mais de cuidado com a aparência pessoal, se sente valorizada como gestora do dinheiro e passa a vivenciar alguns momentos de pequenas alegrias compartilhadas com os filhos. Além disso, houve uma certa mudança da sociabilidade, tanto por parte da beneficiária rural, que passa a desfrutar da companhia de vizinhos para ir à cidade e a conviver com outras mulheres nas filas dos bancos, usufruindo dos contatos urbanos com seus símbolos e relacionamentos novos, como por parte da beneficiária urbana, que enriquece suas relações sociais e a rede de informações a partir das trocas múltiplas de experiências.

É de se notar que a escola é representada como o caminho para garantir melhores chances no futuro, tornando-se um ponto central no projeto de vida dos grupos sociais carentes. A frequência à escola é um forte desejo das mães, pressionadas pelo cumprimento das normas do Programa que limita a quota a duas faltas por mês. Incentivados pelos objetos materiais adquiridos (material escolar, uniforme, mochila, tênis etc), as crianças e adolescentes participam deste “jogo” mediado pelo medo de perder o benefício. Além disso, há vantagens adicionais por parte das mães que não trabalham fora, que podem contar com maior disponibilidade de tempo para garantir a presença dos filhos em sala de aula, ainda que permaneçam desejosas em participar do mercado de trabalho após a fase de cuidado dos filhos pequenos.

O interesse pela escola foi apontado pelas mães como algo já valorizado antes da implementação do Programa, pois apostam nela como a via para a realização profissional e a superação de uma condição precária de vida para outra mais realizadora. Sem dúvida alguma, passaram a ter mais cuidado com a frequência depois de se tornarem bolsistas, e inclusive tornaram-se mais assíduas às reuniões da escola, especialmente aquelas dedicadas aos assuntos da bolsa-escola. De fato, os depoimentos revelaram de um lado, a presença maciça nestas últimas, que se contrapõe ao desinteresse pelas chamadas “reuniões políticas”, ocasião em que a escola se abre para discutir os problemas da comunidade e da sociedade.

Quanto aos professores, foi possível constatar que as suas relações com as mães não são muito intensas, limitando-se a contatos esporádicos nas reuniões ou a reclamações a respeito da disciplina na escola ou da falta de material escolar e uniforme.

Tendo em vista a discordância da atual gestão do sindicato da categoria em relação à política educacional do GDF, esta situação têm gerado consequências para o funcionamento da bolsa, à medida que parte dos docentes não sintoniza com os objetivos da Bolsa-Escola, propondo que seus recursos revertam para um reajuste salarial para a categoria. Neste sentido, parece interessante a gestão do Programa ampliar as informações e favorecer um amplo debate com o corpo docente a respeito dos objetivos, estratégias e resultados obtidos com a sua implementação.

O interesse pela escola reflete-se diretamente no controle das horas de estudo e brincadeira em casa. A necessidade de contar com os filhos nas tarefas domésticas e de controlar o tempo das brincadeiras, fazem “o olho da mãe” se tornar um elemento fundamental para garantir espaço para as tarefas escolares. Há um destaque para o caso das mães analfabetas que parecem aumentar o empenho para conseguir dos filhos um certo êxito escolar.

Interessante notar que o controle do tempo dos filhos entre estudo, brincadeiras e trabalho doméstico exige paciência, perspicácia e autoridade materna para garantir uma resposta positiva. Neste sentido, as estratégias utilizadas em relação aos filhos no sentido de dar conselhos, e fazer esforço para mantê-los em casa presos à rotina do dever escolar, são práticas bastante generalizadas.

Nas horas das brincadeiras, preferem que os filhos fiquem dentro de casa participando de jogos e outras diversões com os próprios irmãos, parentes, vizinhos ou colegas de escola, evitando a saída para a rua onde o risco de ser assediado por traficantes ou marginais é motivo de inquietação para grande parte das mães. Neste sentido, o costume de brincar dentro de casa é reforçado por elas, que ficam com isso mais seguras quando estão ausentes do lar.

Quanto à perspectiva do futuro familiar, as mães apontam a bolsa como um instrumento para equacionar as necessidades básicas familiares e um modo de evitar o trabalho precoce, garantindo melhores chances a longo prazo. Contando com este benefício, o futuro vai se configurando como algo bom e alegre à medida que a possibilidade de garantir estudo no presente pode ser revertida em chance de trabalho posteriormente.

Em relação ao funcionamento do Programa, há em geral uma concordância das mães com os critérios de inscrição, fato que reflete uma certa adequação entre as expectativas das beneficiárias e o sistema de pontuação estabelecido pela gerência para a seleção das famílias beneficiárias. Entretanto, elas sugerem algumas mudanças em relação ao tempo de residência no DF, atribuindo à carência material da família um peso maior do que ao período de moradia, tendo em vista as longas experiências de sofrimento vividas devidas às condições de penúria e miséria. Também em relação ao valor do benefício, as mães argumentam em prol da mudança do critério de um valor fixo, tendo em vista as necessidades diferenciadas de famílias com menor ou maior número de filhos, propondo assim uma variação do benefício tendo em vista atendê-las.

Quanto às normas de suspensão vigentes, as beneficiárias consideram a regra do limite de duas faltas por mês bastante consistente, tendo em vista a capacidade dela impedir a

ausência da sala de aula e ao mesmo tempo motivar os pais a ter maior interesse pelos filhos na escola. Entretanto, algumas dificuldades foram apontadas, tal como conseguir um atestado para provar doenças infantis corriqueiras, que muitas vezes os próprios médicos se recusam a dar e a suspensão do benefício sem explicação prévia, muitas vezes resultado de erros da área administrativa das escolas. Quando isto ocorre, provoca um sentimento de injustiça vivenciado pelas mães, de insegurança produzida pela falta de meios para lidar com as necessidades e as emergências da vida familiar, vida esta situada no limiar da vulnerabilidade e da precariedade das condições sociais.

Para as beneficiárias, as famílias que devem receber a bolsa são “gente que necessita mesmo”, ou seja, pessoas sem moradia, desempregadas, com baixa renda ou sem renda fixa, mães solteiras ou com muitos filhos, critérios que coincidentemente são levados em conta pela gerência operacional do Programa. Interessante observar que um código moral rígido orienta esta seleção, onde a figura do “necessitado” ganha corpo contraposta à de pessoas ambiciosas e gananciosas, que têm acesso à bolsa sem dela necessitar, exigindo maior fiscalização e visitas domiciliares por parte dos gestores.

Este critério moral de atender aos “necessitados” é o argumento que justifica o desligamento do Programa daquelas famílias que conseguiram melhores condições de vida ou que utilizaram a mentira e a fraude como meios para conseguir o benefício. Entretanto, houve queixas relacionadas aos casos de desligamento sem aviso prévio, muitas vezes resultado de erros da área administrativa da rede escolar, ocasião em que as famílias ficavam aflitas e ansiosas diante de compromissos financeiros e de necessidades materiais prementes às quais não podiam responder.

Quanto ao tempo de duração do benefício, grande parte das mães apontou a necessidade de conseguir um trabalho fixo ou melhores salários para poder abrir mão da bolsa, afirmando a importância de mantê-la enquanto os filhos estivessem cursando o segundo grau, tendo em vista o alto custo dos livros nessa fase escolar.

Este parece traduzir-se em um aspecto fundamental para o desdobramento do Programa nos próximos anos. O tempo do benefício deve ser pensado como um investimento de médio e longo prazo, uma vez que a garantia de escolaridade às crianças e adolescentes pobres só se concretiza com o acesso ao segundo grau, tendo em vista a exigência provocada pela competitividade do mercado de trabalho. De fato, os efeitos positivos da manutenção das crianças na escola não poderão ser medidos de imediato, mas ficarão explícitos na mudança do patamar escolar do primeiro para o segundo grau.

A estabilidade da vida familiar também se realiza a partir da garantia de um emprego ou renda fixa, situação difícil de ser alcançada a curto prazo, quando a alta taxa de desemprego do DF somada às dificuldades da economia local não deverão ser revertidas em curto prazo. Neste sentido, a política econômica nacional e seus efeitos negativos sobre as condições que permitiriam certa estabilidade de vida às famílias pobres do DF colocam-se como obstáculos à essa expectativa das beneficiárias.

Um ponto fundamental a ser refletido pela gerência do Programa, está relacionado à avaliação dos resultados alcançados tendo em vista, em primeiro lugar, o ganho educacional das crianças e adolescentes e, em segundo, a sua capacidade de expansão até cobrir o universo das famílias consideradas carentes.

Quanto à avaliação da imagem do Programa Bolsa-Escola, o conjunto das beneficiárias não apontou nenhuma desvantagem nele, fato relevante para inferir uma satisfação generalizada. Reafirmam as vantagens obtidas principalmente em relação à retirada das crianças da rua, ajuda às famílias necessitadas, de modo a evitar humilhações provocadas pela falta de material escolar ou de uniforme e a possibilidade de uma vida mais digna. Este padrão de dignidade ainda que no âmbito da pobreza, parece corresponder a uma cidadania elementar pautada no exercício do direito de comer, vestir, calçar, morar e estudar, ou seja, um ponto de partida para a cidadania plena, na qual o indivíduo se transforma em cidadão, partilhando dos conflitos e negociações na construção de um projeto coletivo de sociedade.

Este campo da cidadania enquanto espaço público é algo a ser construído junto às beneficiárias. Restritas ao âmbito doméstico, apontam “falta de tempo” para lidar com os problemas da comunidade, atribuindo aos “outros” menos preocupados com a família a tarefa da luta coletiva. Na verdade, grande número delas participa de igrejas, onde elaboram seus valores morais traduzidos em regras da casa e partilham de momentos de consolo e esperança diante dos sofrimentos vividos. Apesar da predominância da religiosidade, parte delas começa a integrar movimentos da comunidade, através de adesões aos abaixo-assinados (água, ônibus, asfalto, meio fio etc), ou mesmo de participação em ações coletivas para a limpeza de rua, obtenção de asfalto e questões de segurança, momentos em que despertam para a importância do espaço público como uma dimensão legítima, capaz de garantir a negociação das demandas reivindicadas. É através destes discursos e práticas que as mães realizam ao mesmo tempo o cuidado material e espiritual da família e as ações pelo bem-estar social.

Entretanto, o campo da cidadania parece ainda estar minado pela dificuldade em compreender o significado dos direitos, tanto no nível do conhecimento da palavra como no seu exercício. A pequena experiência de vida pública têm impedido a clareza que nasce das lides cotidianas em prol destes direitos. Em um primeiro momento, para grande parte das mães, a palavra desconhecida (direito) quando explicada pelas entrevistadoras, aponta para discursos sobre o direito dos filhos brincarem livremente, ou referências dispersas ao INSS e à bolsa-escola. Para outras, ela é vinculada aos direitos sociais (saúde, escola, segurança, moradia etc) que nunca se realizam nas suas experiências concretas de vida, ainda que parte delas tenha participado de algumas ações coletivas para transformar carências em direitos.

Esta situação se expressa nas falas mediadas pelo desinteresse (“não vou atrás de direito”) ou pelo medo (“eu tenho medo de brigar”) que atuam como bloqueadores das práticas sociais e políticas, as quais gradativamente vão penetrando a vida das beneficiárias através da participação em movimentos reivindicatórios. Estas experiências de luta para transformar carências em direitos já se fazem presentes no discurso das mães (“cada um têm o direito de reclamar e lutar”; “eu tenho direito de lutar, né, prá ver a coisa melhorar”), anunciando um novo momento que se abre para novos conhecimentos, relacionamentos, enfrentamentos e desafios.

A dificuldade para entender o sentido da bolsa, indica uma mistura entre o público e o privado relacionada à existência de um plano de carências a partir do qual a bolsa não é vista como uma política pública, porém como ato pessoal do governador. Assim, o benefício é traduzido em favor (“eu acho que ele fez como favor”; “foi um favor, uma caridade”), referido a uma visão paternalista do poder público como aquele que remedia os males da pobreza.

É neste sentido que DEMO (1994) registra a presença de uma situação de pobreza política junto às classes populares no Brasil. Isto é, a ausência de organização coletiva e luta por direitos, que se apresenta como a contraparte da pobreza sócio-econômica, caracterizada pela destituição material, segregação social, subserviência, humilhação e fome vivenciadas por milhões de pessoas no país. A ausência da cidadania organizada abre espaço para os abusos do poder econômico, do poder político, que impede a construção de sujeitos sociais autodeterminados na sua participação no processo histórico.

Por outro lado, uma parte das mães consegue penetrar neste pouco acessível mundo público, reconhecendo como direito proveniente do pagamento de impostos o investimento em educação. Esta visão aponta para a relação entre direitos e deveres e o papel das políticas como instrumentos governamentais à serviço da cidadania. É a partir daí que pode ser pensada uma sociedade pautada na reciprocidade, onde a desigualdade e a exclusão possam ser gradativamente eliminadas.

Finalmente, quando se investiga a intencionalidade e a durabilidade da bolsa-escola enquanto política governamental, os discursos das mães apontam de forma superficial a presença de um certo interesse eleitoral por parte do atual governador. Mas centralmente reconhecem sua intenção positiva no sentido de manter as crianças na escola e evitar o trabalho infantil.

A descontinuidade das políticas públicas enquanto prática institucional é uma preocupação. É neste ponto que as mães se dividem entre aquelas que aguardam a perda do benefício na nova gestão governamental e as que apostam na permanência da proposta “assinada” pelo governador, ou seja, traduzida em decreto governamental. De toda maneira, os efeitos positivos do Programa são tão explícitos, que qualquer tentativa de interrompê-lo corre o risco de se tornar motivo para desencadear uma insatisfação coletiva das famílias beneficiárias.

As perspectivas que se abrem a partir desta experiência do Programa Bolsa-Escola no DF, combinado a outras políticas sociais na área da saúde, trabalho e renda, habitação e saneamento básico, além da proposta de gestão democrática do Estado através do orçamento participativo, contrapõem-se à tradição político-institucional brasileira, pautada nas práticas clientelistas da tutela e favor e do populismo centrado na barganha do voto.

Se a opção do novo governo se pautar pela ampliação do horizonte democrático e dos direitos de cidadania, eixo da modernidade ética, o programa tenderá a crescer, de modo a atingir o universo dos “necessitados”, combinado a outros que possam garantir os mínimos sociais como padrão da civilidade e dignidade de vida. É neste sentido que a pergunta colocada a respeito desta política social ser ou não pautada em critérios universais de cidadania ganha corpo, exigindo por parte do governo atual e dos próximos uma decisão acerca do caminho a ser adotado.

Bibliografia

ARAÚJO, Carlos Henrique. Bolsa-Escola: Renda Mínima associada à Educação, Brasília, Codeplan, 1998 (mimeo).

BUARQUE, Cristovam. A Revolução nas Prioridades : da Modernidade Técnica à Modernidade Ética, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1994.

CALDEIRA, Teresa P. A Presença do Autor e a Pós-Modernidade em Antropologia, in Revista Novos Estudos Cebrap no 21, julho de 1988.

CHAUÍ, Marilena. Convite à Filosofia, São Paulo, Ed. Ática, 1994.

CHAUÍ, Marilena. Conformismo e Resistência: Aspectos da Cultura Popular no Brasil, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1986.

CHAUÍ, Marilena. Sociedade, Estado, OAB in Anais da XII Conferência Nacional da OAB, Conselho Federal da OAB, 1990.

CHAUÍ, Marilena. Democracia e Liberdade: Interloquções com Marilena Chauí, Seminário do Cedec/USP, abril / 1998.

CHIZOTTI, Antônio. Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais, São Paulo, 2a edição, Ed. Cortez, 1995.

CODEPLAN/GDF. Questionários Bolsa-Escola (Opinião dos Professores do Paranoá) e Pesquisa junto às Famílias do Projeto Bolsa-Escola, 1996.

DELGADO, M. Berenice e SOARES, Vera. "O Movimento de Mulheres na Transição Democrática". In HELLMANN, M. Movimentos Sociais e Democracia no Brasil, São Paulo, Ed. Marco Zero, 1995.

DEMO, Pedro. Política Social, Educação e Cidadania, Campinas/S. Paulo, Ed. Papirus, 1994.

DEMO, Pedro. Pobreza Política, Campinas/S. Paulo, Ed. Autores Associados, 1994.

DURHAM, Eunice. "Movimentos Sociais, a Construção da Cidadania", in Revista Novos Estudos CEBRAP no 10, outubro de 1984.

DURHAM, Eunice. "A Família Operária: Consciência e Ideologia", Revista Dados, vol. 23, no 2, 1980.

FALEIROS, Vicente de Paula. "Renda Mínima: uma Avaliação". In SPOSATI, Aldaísa (org.) Renda Mínima e Crise Mundial: Saída ou Agravamento?, São Paulo, Ed. Cortez, 1997a.

FALEIROS, Vicente. Estratégias em Serviço Social, São Paulo, Ed. Cortez, 1997b.

FAUSTO NETO, Ana Queiroga. Família Operária e Reprodução da Força de Trabalho, Petrópolis, Ed. Vozes, 1982.

GOHN, Maria da Glória. A Força da Periferia: a Luta das Mulheres por Creches em São Paulo, Petrópolis, Ed. Vozes, 1985.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, Relatório de Atividades da Secretaria do Trabalho, Emprego e Renda, 1997 (mimeo).

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, Gabinete da Vice-Governadora. Orçamento Participativo no DF. – Plano de Investimentos, CODEPLAN, 1988.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Retrato de Brasília 1997, ano III, no. 3.

HAGUETTE, Teresa M. F. Metodologias Qualitativas na Sociologia, Petrópolis, Ed. Vozes, 1987.

LESBAUPIN, Ivo. As Classes Populares e os Direitos Humanos, Petrópolis, Ed. Vozes, 1984.

MARQUES, Rosa M. A Proteção Social e o Mundo do Trabalho, São Paulo, Bial, 1997.

OLIVEIRA, Francisco. "A Questão do Estado: Vulnerabilidade Social e Carência de Direitos", Cadernos Abong, Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social 1, outubro de 1995.

RAMOS, Marilene de A. O Programa Bolsa Familiar para a Educação no Distrito Federal: um Estudo no Paranoá, Dissertação de Mestrado, UNB, Faculdade de Educação, julho 1997.

SABÓIA, João. Programas de Renda Mínima : Linhas Gerais de uma Metodologia de Avaliação a partir do Estudo do Programa Bolsa Familiar para a Educação no DF. tendo como Referência a Experiência Pioneira do Paranoá, (mimeo) 1996.

SANT'ANA, Silvio R. e MORAES, Andréa. Avaliação do Programa Bolsa Escola do GDF, Fundação Grupo Esquel Brasil (mimeo)

maio/1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "Cidadania, Subjetividade e Emancipação". In Pelas Mãos de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade, Porto, Edições Afrontamento, 1994.

SARTI, Cynthia. A Família como Espelho: Um Estudo sobre a Moral dos Pobres, São Paulo / Campinas, Ed. Autores Associados, 1996.

SARTI, Cynthia. O Primado do Mundo da Casa para os Pobres, XVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1993.

SILVA, Lidiany dos Santos. Apoio Financeiro Familiar e Desempenho Escolar dos Filhos : a Experiência do Distrito Federal, Pibic, Relatório de Pesquisa, Departamento de Serviço Social, julho/1997.

SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de. Trabalhadores Pobres e Cidadania: a Experiência da Exclusão e da Rebeldia na Construção Civil, Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, 1994.

SPOSATI, Aldaísa. Assistência Social: Desafios para uma Política Pública de Seguridade Social, in Cadernos Abong, S. Paulo, Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social no. 3, outubro/1995.

TELLES, Vera da S. A Cidadania Inexistente: Incivilidade e Pobreza – Um Estudo sobre Trabalho e Família na Grande São Paulo, Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, 1992.

TELLES, Vera da S. Família, Trabalho e Direitos entre as Classes Trabalhadoras Urbanas, in Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 4, no 2, abril/junho de 1990.

Unesco/Unicef/Pólis. O Programa Bolsa-Escola do Distrito Federal (mimeo) 1998.

Unesco/DEMOS. Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos. Gobernar la Globalización - La Política de la Inclusión: El Cambio de Responsabilidad Compartida, Brasília, julio de 1997.

URANI, André. Renda Mínima: uma Avaliação das Propostas Existentes a partir de Simulações com Dados da PNAD 1990, Projeto PNUD/CEPAL, Relatório parcial de pesquisa, novembro de 1995.

YAZBECK, Maria Carmelita. “ A Política Social Brasileira nos anos 90: a Refilantropização da Questão Social”. In Cadernos Abong, Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social-3, outubro / 1995.

ZALUAR, Alba. “Teoria e Prática do Trabalho de Campo”. In CARDOSO, Ruth C. L. (org.) A Aventura Antropológica, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1986.

5. Alcances E Limites de Programas Municipais de Renda Mínima

Silvio Caccia Bava¹

5.1. Sobre a evolução da pobreza.

Todas as análises que dizem respeito à dinâmica do neoliberalismo em escala mundial e seus impactos em nossa economia e sociedade, levam a crer que a clientela de programas como o da renda mínima tende a crescer e representa uma parcela cada vez mais significativa do conjunto da população.

Em 1997, o World Resources Institute publicou um documento em que analisa a situação global e constatou que em cada uma das últimas 4 décadas houve um volume de riqueza gerado maior do que em toda a civilização passada. Este fantástico crescimento econômico gerou uma concentração da riqueza e um aumento da pobreza que também não têm precedentes históricos. Nos últimos 30 anos a desigualdade mais do que duplicou no mundo: se em 1960 ela era de 1:30 entre ricos e pobres, em 1991 esta diferença chega a 1:61. A situação atual é de que os 20% mais ricos da população mundial detém 82,7% da riqueza do planeta enquanto que os 20% mais pobres ficam apenas com 1,4%².

No Brasil, a promoção da desigualdade é parte constitutiva de nossa formação histórica. A herança escravocrata, oligárquica e de múltiplas discriminações se soma, na década de 90, à política neoliberal fazendo com que a concentração da riqueza, que já era a maior do planeta, continue se acentuando. Em 1990, os pobres no Brasil seriam 42 milhões e os indigentes cerca de 16,6 milhões de pessoas. Eles correspondem a cerca de 30% da população brasileira, mas sua distribuição não é homogênea, concentrando-se no Nordeste (50% da população) e nas cidades (66% dos pobres são urbanos). Analisando a evolução dos indicadores de pobreza no Brasil, comparando os dados de 1981 e 1990, Sônia Rocha aponta que “se não há evidências de agravamento da pobreza absoluta, a pobreza relativa, isto é, a desigualdade de renda, indiscutivelmente se aprofundou.”³

Os dados disponíveis para a década de 90 demonstram que essa concentração de renda continua ocorrendo desde o início da década, que os efeitos redistributivos do Plano Real foram mínimos, e que a tendência é o aumento ainda maior da pobreza. Pode-se observar isso a partir da partilha da renda nacional entre salários de um lado e lucros, aluguéis e juros de outro. Recente pesquisa do IBGE sobre a evolução das contas nacionais aponta a seguinte participação dos salários na renda nacional: 1990: 45%; 1994: 40% (início do Plano Real); 1996: 38%. O comportamento da remuneração do capital apresenta uma

¹ Silvio Caccia Bava é sociólogo, pesquisador do Instituto Pólis.

² “The State of the World”; World Resources Institute; 1997.

³ Estes dados foram retirados do trabalho “Governabilidade e Pobreza : o desafio dos números” ; Sônia Rocha; Ipea/Dipes; in “Governabilidade e Pobreza no Brasil” ; Licia Valladares e Magda Prates Coelho (orgs); Ed. Civilização Brasileira; RJ; 1995. Os conceitos em seguida enunciados são referidos no mesmo artigo: Pobre é aquele que têm uma renda insuficiente para atender suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário, etc. Indigente é aquele cuja renda não lhe permite atender nem mesmo suas necessidades alimentares.

dinâmica inversa: 1990: 33%; 1994: 38%; 1996: 41%⁴. Esta tendência pode ser verificada também pela porcentagem da renda nacional que fica em mãos dos 50% mais pobres: 1991: 13,6%; 1993: 12,5%; 1994: 11,3%; 1995: 12,2%, sendo que os especialistas apontam para 1996 e 1997 um maior empobrecimento desta parcela da população⁵. Os dados mais recentes disponíveis, da PNAD de 1996, nos dizem que enquanto os 10% mais ricos detêm 46,8% da renda em 1996, os 10% mais pobres ficam com apenas 1%⁶.

As estatísticas nacionais, tratadas de forma agregada, não dão conta, no entanto, das diferenças seja em nível regional, seja no interior mesmo de uma cidade. Para exemplificar estas diferenças pode-se observar, por exemplo, que o estado do Piauí, um dos mais pobres do Brasil, têm 48% de sua população abaixo da linha da pobreza. Da mesma forma, Recife têm 48% da sua população nessa condição. E Campinas (SP), uma das cidades mais ricas do país, com uma renda per capita de US\$ 6.200, têm 37,9% da sua população abaixo da linha da pobreza (340.000 pessoas).

Nos casos de Campinas e do Distrito Federal, que são objeto de atenção deste estudo, a parcela da população que está entre os mais pobres dos pobres - considerados indigentes- clientela potencial dos programas de renda mínima - hoje já supera 100.000 pessoas em Campinas e está em torno de 250.000 no Distrito Federal.

A questão que se coloca a partir do reconhecimento da magnitude do problema da pobreza e do tamanho da população afetada, é se existem condições de superar estas vulnerabilidades que levam à pauperização e quais os esforços que Estado e sociedade podem mobilizar para a erradicação da pobreza.

5.2. Sobre as vulnerabilidades que levam à pobreza e à indigência.

José Márcio Camargo, quando se referia ao conjunto dos trabalhadores, apontava, em seminário promovido em 1995, as dificuldades em se saber por que uns são mais pobres que outros. Quais as trajetórias pessoais e familiares que levam à pauperização, quais as vulnerabilidades que atingem estes setores da população e os excluem do acesso a bens e serviços essenciais à vida. Sua análise descarta variáveis como o tamanho da família ou altas taxas de natalidade como determinantes da pobreza.

Trabalho apresentado por Ricardo Barros, José Márcio Camargo e Rosane Mendonça aponta como geradores da pobreza, entre outros fatores, a baixa escolaridade e mesmo a baixa qualidade do ensino público do primeiro e segundo graus, associada aos altos índices de repetência e evasão escolar; as discriminações que levam a um diferencial de rendimentos entre homens e mulheres, entre negros e brancos, entre setores, ocupações e regiões do Brasil; a baixa qualificação do trabalhador brasileiro, a rotatividade da mão-de-obra e o baixo investimento do setor produtivo em treinamento e qualificação profissional; a estrutura do Estado que, sem um compromisso com a equidade e sem respeito aos direitos de cidadania, se mostra incapaz de redirecionar recursos e políticas públicas para

⁴ "Participação de salário no PIB cai para 38%"; Mário Moreira; FSP; 21/12/1997.

⁵ "Todas as mentiras sobre o Brasil de FHC"; Aloysio Biondi; FSP; 03/07/97.

⁶ "Concentração de renda têm redução"; O Estado de São Paulo; 13/11/97.

imprimir o caráter redistributivo necessário ao combate à pobreza; a ineficiência da Justiça, que se mostra incapaz de garantir direitos aos pobres; a concentração fundiária e a ausência de políticas estruturais que induzam o crescimento de setores da economia que possam ampliar os postos de trabalho⁷.

Como se vê, as questões apontadas remetem ao âmbito das reformas de base e das políticas públicas e, em última instância, reclamam do Estado o seu papel regulador na distribuição da riqueza e da renda, assim como na oferta de serviços públicos de qualidade que venham a colaborar para corrigir as vulnerabilidades acima referidas.

De fato, a questão da pobreza não pode ser reduzida a indicadores de renda, indicadores de consumo. A pobreza, no seu sentido estrutural, continua sendo determinada pela privação dos trabalhadores dos seus meios de produção. Dependentes, como todos assalariados, do mercado de trabalho, os mais pobres são justamente aqueles que se viram, por múltiplas razões, discriminados, excluídos do acesso a esse mercado. A análise da produção desta vulnerabilidade, ou da exclusão, é central nesta discussão

Francisco de Oliveira chama a atenção para esta questão quando diz “os grupos sociais vulneráveis não o são como portadores de atributos que, no conjunto da sociedade, os distinguiram. Eles se tornaram vulneráveis, melhor dizendo discriminados, pela ação de outros agentes sociais. Isto é importante não apenas porque os retira da condição passiva de vulneráveis, mas porque identifica processos de produção da discriminação social e aponta para sua anulação”⁸.

Segundo Oliveira “o mecanismo basicamente produtor dessa vulnerabilidade é, certamente, o mercado da força de trabalho. Os pobres, em geral, podem ser definidos como aqueles para os quais o salário é claramente insuficiente em vista das condições gerais da mercantilização da vida nas cidades e, já há muito tempo, no campo também.” Nesta linha de argumentação identifica que os mais afetados pelas discriminações do mercado de trabalho são trabalhadores e trabalhadoras rurais, especialmente do Nordeste; são os trabalhadores do mercado informal; são os muito jovens e os mais velhos; são as mulheres, os negros, os índios, e todos aqueles que, vítimas do que denomina de vulnerabilidade cultural, sofrem discriminações sociais que, entre outros efeitos, restringem-lhes remuneração ou mesmo o acesso ao mercado de trabalho.

E chama a atenção para o fato de que as políticas públicas absolutamente indispensáveis para o combate à pobreza necessitam abrir-se à participação dos setores da sociedade civil organizados na defesa da cidadania e resituar-se, sair do campo do atendimento das carências e colocar-se no campo da defesa dos direitos para “desfazer as iniquidades e desigualdades geradas pelo mercado”, o que coincide com a proposição de Camargo quando este aponta a necessidade da reforma do Estado.

⁷ “Pobreza no Brasil: quatro questões básicas”; Ricardo Barros, José Márcio Camargo e Rosane Mendonça; policy paper 21; Fundação Friedrich Ebert - Ildes; 1996.

⁸ “Vulnerabilidade Social e Carência de Direitos”; Francisco de Oliveira; Cadernos Abong; 1995.

5.3 Sobre o papel do Estado brasileiro e a evolução do gasto público social federal.

Coerente com o modelo de ajuste estrutural de nossa economia preconizado pelos organismos internacionais que comandam a globalização neoliberal, o governo federal têm promovido substantivos cortes orçamentários para as políticas sociais, reduzindo a cobertura e a qualidade de serviços essenciais como saúde e educação.

José Serra, então Ministro do Planejamento (1995), apontava que os gastos federais com saúde se reduziram de US\$ 11,9 bilhões em 1989 para US\$ 6,9 bilhões em 92, um decréscimo de 42%. André Medici complementa estas informações com os dados seguintes: em 1993 este gasto eleva-se para US\$ 7,5 bilhões e em 1994 chega a US\$ 10,4 bilhões⁹. Os gastos com educação também caíram: de 2,2% do PIB em 1989 para 1,3% em 92, com uma redução de 41%¹⁰. Habitação, saneamento básico, transporte coletivo, segurança, são políticas públicas que padeceram também da falta de recursos orçamentários federais. Mesmo com uma relativa melhoria do gasto público social em 93 e 94, o resultado é que mantém-se um patamar de gastos igual ou inferior ao do começo dos anos 80.

A partir de 1995 começa outro movimento de descenso do gasto público em políticas sociais pelo verdadeiro confisco que o Fundo Social de Emergência, depois transformado em Fundo de Estabilização Fiscal, vem promovendo, liberando recursos comprometidos com as políticas sociais para destiná-los, por exemplo, a cobrir a folha de pagamento de funcionários públicos federais.

Raul Pont, prefeito de Porto Alegre, aponta o desvio de recursos do FEF e essa redução: “o governo federal assumiu, com o FEF, o compromisso de aplicações nos mesmos setores em que os recursos seriam retidos. Isso, porém, não aconteceu. O que se viu foi precisamente o contrário: os gastos federais nas áreas de saúde, educação, habitação, saneamento e urbanismo caíram em relação a 1994”¹¹.

Esta redução do gasto social se dá apesar do aumento da receita pública do Brasil nos últimos anos e da tendência à reconcentração da receita ao nível da União. Giambiagi, em estudo recente, aponta que a receita conjunta dos 3 níveis de governo subiu de 27,4% do PIB em 1991 para 30,6% do PIB em 1996. Mas este crescimento não beneficiou igualmente os distintos níveis de governo. Neste período a receita da União subiu de 15,3% do PIB para 18,1%, enquanto a receita dos Estados e Municípios permaneceu quase inalterada: passou de 12,1% para 12,6% do PIB¹².

⁹ “O Desempenho financeiro das políticas sociais federais”; André Cesar Medici; in “Os Gastos Públicos Federais com As Políticas Sociais”; in Cadernos Abong; 1995.

¹⁰ “Quem são os primos pobres do orçamento?” ; Ib Teixeira; Rev. Conjuntura Econômica; FGV; julho de 1995.

¹¹ “Sangria dos municípios”; Raul Pont; FSP; 25/10/97.

¹² “Necessidades de financiamento do setor público: bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil”; Fabio Giambiagi; BNDES; RJ; março de 1997.

Em 1997, e seguramente também neste ano de 1998, a redução do gasto social será muito significativa em razão dos problemas financeiros da União decorrentes do aumento da dívida pública e dos juros.

Quando de sua visita ao México, em 1996, Fernando Henrique Cardoso, analisando as consequências da globalização, disse que não somente este processo era inevitável, como “também são inevitáveis suas consequências, seus desastres, a exclusão e a regressão social”.¹³

Estas informações permitem identificar o perfil de intervenção do governo federal brasileiro: garantir as condições ótimas para as grandes empresas operarem no mercado, mesmo à custa da destituição de direitos sociais inscritos, inclusive, na Constituição brasileira. O aumento do desemprego, a precarização das relações de trabalho, os cortes no gasto público social, são todos elementos do receituário do ajuste estrutural seguidos fielmente pelo governo FHC e que aprofundam, aceleram, o processo de dualização de nossa sociedade.

Este mesmo receituário preconiza a formulação de políticas pontuais, focalizadas, dirigidas aos setores mais pauperizados da população, tais como as propostas pelo Programa Comunidade Solidária, que além de desconhecer a importância e a autonomia de todas as entidades e movimentos sociais que dão a nova tessitura democrática à sociedade civil, orienta-se hoje em dia para estabelecer parcerias com empresas nestas atividades, retirando as questões sociais envolvidas do campo dos direitos sociais e situando-as no campo da filantropia, do atendimento a populações carentes. É neste marco de referência que o governo federal situa os programas de renda mínima.

5.4. Sobre os governos locais e as políticas sociais.

Há uma tendência cada vez mais forte, sustentada em nível internacional pelo sistema das Nações Unidas, pela descentralização das políticas públicas, pela transferência para os governos locais da gestão das políticas sociais, pela atribuição aos governos municipais da responsabilidade em desenvolver iniciativas de combate à pobreza e à exclusão social.

Esta tendência pode se verificar tanto nos documentos destes organismos internacionais como em vários importantes encontros como o Recife International Meeting on Urban Poverty, promovido pelo UNCHS em 1996, ou a Segunda Conferencia Interamericana de Alcaldes: una agenda emergente de políticas para los gobiernos locales, promovido em Miami pelo Banco Mundial entre outras agências internacionais, também em 1996.

Na reunião do Recife, surge a proposição de que cabe aos governos locais o maior papel no combate à pobreza e à exclusão social. Passa-se a atribuir às prefeituras novas responsabilidades, com uma marcada visão assistencialista, orientada para uma ação pontual e dirigida aos principais bolsões de pobreza nos seus municípios. Programas de geração de emprego e renda, ações de solidariedade no combate à fome, investimentos em infra-estrutura urbana, enfim, todo um conjunto de iniciativas que vão na linha da

¹³ “Males Globalizados”; Paulo Moreira Leite; Rev. Veja; 28/02/96.

estratégia denominada de alívio à pobreza aparecem como o novo caminho de resgate da dignidade dos cidadãos.

Já o encontro promovido pelo Banco Mundial conclui que cabe ao BIRD e aos organismos multilaterais de financiamento desenvolver linhas de crédito direto aos municípios, no sentido de reforçar sua capacidade de enfrentar os desafios que lhes são crescentemente atribuídos em face da desobrigação dos Estados nacionais no que diz respeito aos direitos sociais.

Estas conclusões chamam a atenção para três elementos: 1) o reconhecimento de que o processo de globalização neoliberal promove a destituição de direitos sociais e a deterioração da qualidade de vida; 2) não há qualquer menção às responsabilidades dos governos nacionais no que diz respeito a políticas sociais; 3) há uma proposição de transferência da gestão das demandas sociais sem o repasse dos recursos correspondentes para o seu equacionamento¹⁴.

Por outro lado, é de se considerar que a defesa da descentralização não é privilégio do neoliberalismo. A social-democracia européia assumiu essa bandeira desde antes dos anos 70, na perspectiva de incorporar a participação cidadã na gestão das políticas públicas. Em alguns países, sob sua inspiração, chegou-se a descentralizar radicalmente os recursos financeiros e instituir formas de gestão em que o processo decisório depende da participação direta dos cidadãos. É o caso da Suécia, onde ainda hoje “72% dos recursos financeiros do governo têm a decisão sobre seu uso formulada no nível local de poder”¹⁵. É o caso da Inglaterra e da França, nas gestões anteriores do partido trabalhista - o Labour Party, e dos socialistas, respectivamente.

No Brasil, o primeiro impulso dado à descentralização e ao fortalecimento dos municípios como instâncias de gestão das políticas sociais é dado sob inspiração social-democrata, no final da década de 80, no bojo de um processo de mobilização social e de criação de uma nova institucionalidade democrática que se expressa na Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, pela afirmação dos direitos de cidadania que contém.

Mas, desde sempre, a descentralização político-administrativa é um campo de disputas. Há experiências de descentralização conservadora, como ocorreu no Chile, onde o controle do governo central sob o governo local se faz mediante uma transferência hierarquizada e vertical de funções administrativas e financeiras. Outras experiências de descentralização apontam para um processo de socialização política que transfere aos cidadãos organizados, em conjunto com os governos locais, recursos e poder de gestão

¹⁴ Esta avaliação é desenvolvida por mim no artigo “Desenvolvimento Local: uma alternativa para a crise social?”; Silvio Caccia Bava; in O Novo Município: economia e política local; Rev. São Paulo em Perspectiva, vol 10/3; Fundação Seade; jul-set/96.

¹⁵ “Governabilidade e Descentralização”; Ladislau Dowbor; in “O Novo Município: economia e política local”; Rev. São Paulo em Perspectiva, vol 10/3; Fundação SEADE; jul-set/96

sobre as políticas públicas. Existem importantes exemplos tanto no Brasil como no Uruguai de municípios que se pautam por esta referência¹⁶.

Esta realidade de disputas quanto ao conteúdo político que se imprime ao processo de descentralização requer que, a partir da análise de um conjunto de experiências, se possa verificar seus limites e potencialidades em cada cenário histórico determinado. E como se trata de um processo que no Brasil ainda é incipiente, observá-las como um laboratório de experimentação de onde surgirão múltiplos significados.

Nunca é demais lembrar que os governos municipais no Brasil, em sua grande maioria, foram e são espaços dominados por oligarquias locais, por governos extremamente centralizados e autoritários, que se utilizam do patrimônio público como se este fosse sua propriedade, com o objetivo de reafirmar privilégios e garantir o domínio da política local, garantindo o poder.

O início desta experimentação com a perspectiva de socialização política do governo municipal no Brasil se dá a partir de meados dos anos 80, quando se restabelecem as eleições livres municipais e, principalmente, o Partido dos Trabalhadores assume o governo de importantes cidades no país. Seus compromissos com os movimentos sociais e com os mais pobres desafiam a capacidade institucional dos governos locais de se abrirem à participação cidadã e reorientar seus programas de governo em defesa dos interesses coletivos e das maiorias.

Estas experiências - que é bom que se diga, não são numerosas - só se tornam possíveis pela autonomia que a Constituição de 1988 confere aos municípios como entes políticos capazes de legislar sobre sua própria organização política e administrativa, pela força das entidades representativas dos setores populares e de suas alianças em nível local, e também pelo aumento dos recursos financeiros sob sua gestão.

Desde 1970 até 1988 o orçamento líquido dos municípios brasileiros manteve-se relativamente estável, oscilando de 2,71% (1970) a 2,89%(1988) do PIB. Por força das medidas constitucionais que aumentaram os repasses da União e permitiram a criação de novas fontes próprias de arrecadação, os municípios aumentam suas receitas em cerca de 50%, chegando a algo em torno a 4,3% do PIB em 1991. Este aumento não expressa contudo um ganho líquido de receita por conta da criação demais de 1.000 municípios neste período posterior à nova Constituição, que provocaram uma perda de receita por parte dos municípios dos quais se desmembraram e aumentaram os participantes da partilha desta receita. Se o total de municípios em 1991 era de 4.491, em 1997 este número passa para 5.507. Mesmo sem considerar o que ocorreu depois de 1991, que provavelmente reduzirá ainda mais os ganhos da receita municipal, os dados disponíveis permitem estimar que o aumento anual da receita líquida, se comparados os orçamentos de 1988 e 1991, esteja em torno a 27%¹⁷.

¹⁶ Desenvolvo mais este argumento em "Dilemas da Gestão Municipal Democrática"; Silvio Caccia Bava; in "Governabilidade e Pobreza no Brasil"; Licia Valladares e Magda Prates Coelho (orgs.); Ed. Civilização Brasileira; Rio de Janeiro; 1995.

¹⁷ "Evolução real e estrutura da receita dos Municípios não-capitais: 1988-1990"; Rio de Janeiro; 1992; citado em "A Atuação do Município no Combate à Pobreza: possibilidades e limitações: Lino Ferreira

Em termos de distribuição percentual da receita pública, se, em 1988, 63% ficavam com a União, 26% com os estados e 11% com os municípios; em 1992, 56% ficavam com a União, 28% com os estados e 16% com os municípios¹⁸. O aumento percentual é significativo, mas parte de um patamar muito baixo, aumentando seu grau de autonomia política, mas revelando ainda uma enorme dependência dos repasses federais e estaduais, longe de qualquer comparação com os 72% que ficam com os municípios suecos, por exemplo.

O aumento das receitas municipais e uma nova institucionalidade democrática, definida a partir de processos constituintes municipais que elaboraram as Leis Orgânicas Municipais, permitiram uma maior capacidade de ação para os governos locais e deram condições para que surgisse uma série de experiências inovadoras da maior importância que envolvem diretamente, em muitos casos, setores organizados da população, representações coletivas da sociedade civil, promovendo a socialização da política e a construção de novos espaços públicos de negociação das políticas públicas.

Como muito bem observam Draibe e Arretche, “as inovações na gestão municipal se devem à crise do Estado de Bem-Estar e a uma atitude de maior protagonismo de distintos atores da sociedade civil, desde empresários até distintas organizações de base territorial vinculadas a questões como moradia, saúde, consumo, recreação, etc. A dinâmica de descentralização em nosso país é fundamentalmente o resultado da emergência de novos atores políticos paralelamente ao progressivo enfraquecimento da capacidade governativa do governo federal”¹⁹.

Estas mudanças que apontam para uma maior autonomia municipal, para o fortalecimento da relação governo municipal/sociedade civil, e vão construindo uma nova referência política para a gestão pública no cenário brasileiro pelo sucesso de suas experiências inovadoras, passam a receber a oposição do governo federal, que “desde 1990, entrou em guerra não declarada com as entidades subnacionais, visando ampliar seu espaço fiscal e tributário...com base em supostos excessos descentralizatórios ocorridos”²⁰. Esta campanha de recentralização da receita pública pode-se reconhecer seja pelas tentativas de emendas constitucionais que não prosperaram, seja, mais recentemente, pela criação do FEF, que na prática libera 20% dos orçamentos com destinação definida no campo das políticas sociais para serem usados segundo os critérios do governo federal. Isto sem falar na implantação, em 1997, da Lei Kandir, que isenta exportações e investimentos de recolhimento do ICMS - imposto

Neto; Ibam; in “Governabilidade e Pobreza no Brasil”; Licia Valladares e Magda Prates Coelho (orgs.); Ed. Civilização Brasileira; Rio de Janeiro; 1995

¹⁸ Para uma exposição mais detalhada destas questões, ver “La situación de los gobiernos locales en Brasil”; Silvio Caccia Bava; in Descentralizar en America Latina?; Programa de Gestion Urbana - PGU; UNCHS/PNUD/BIRD/GTZ; Quito; 1995

¹⁹ “Descentralização e políticas de combate à pobreza: observações sobre o caso brasileiro”; Draibe, S.M.e Arretche, T.S.; Nepp; Unicamp; São Paulo; 1995.

²⁰ “Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal: efeitos perversos da descentralização”; Marcus André Melo; in O Novo Município: economia e política local; Rev. São Paulo em Perspectiva, vol 10/3; Fundação Seade; jul-set/

sobre a circulação de mercadorias e serviços - provocando queda nas arrecadações estaduais e municipais.

Este aumento de recursos que passaram às mãos dos municípios, se bem que significativo, no entanto, foi menor que os novos encargos decorrentes da descentralização da gestão das políticas sociais. Os gastos com educação e cultura praticamente dobraram; moradia, urbanismo, saneamento e saúde cresceram cerca de 40% de 1988 a 1991. E a política de recentralização de recursos públicos implementada pelo governo federal vai no sentido de privar os governos municipais de sua capacidade de ação autônoma e de recursos para fazer frente a uma demanda crescente por serviços públicos. É importante ainda observar que o empobrecimento generalizado da grande maioria do povo brasileiro gera um aumento da demanda por serviços públicos, sobrecarregando os já saturados sistemas de atendimento que passam para a gestão dos governos municipais.

5.5. Sobre o alcance e o impacto social dos programas de renda mínima.

No Brasil os programas de renda mínima são uma iniciativa de governos locais. E bem recente. Os primeiros datam de 1995. As informações disponíveis apontam a existência de 11 programas implantados e em operação²¹, atendendo cerca de 135.000 famílias. Existem mais 100 outros projetos em distintas fases de negociação, sem terem sido ainda implantados. Os valores do benefício oscilam de R\$ 200,00 a R\$ 30,00, com maior concentração em torno do valor do salário mínimo atual (R\$ 120,00). Se adotarmos, arbitrariamente, uma média de R\$ 120,00/mês, provavelmente um valor superestimado, teremos que estes programas em operação dispendem anualmente algo como R\$ 195 milhões.

Estes projetos se inspiraram na iniciativa do senador Eduardo Suplicy, no projeto de lei “Programa de Garantia de Renda Mínima”, aprovado por unanimidade pelo Senado em 1991 e obstaculizado pelo governo federal até o final do ano passado, quando o Executivo apresenta, por intermédio dos deputados Nelson Marchezan (PSDB) e Osvaldo Biolchi (PTB), um substitutivo. O projeto do senador Suplicy “era uma proposta ampla e generosa, que previa atingir 38 milhões de pessoas. De acordo com o projeto, toda pessoa com mais de 25 anos cuja renda mensal fosse inferior a um certo patamar (equivalente, hoje, a 2 salários mínimos), teria o direito a receber um complemento de renda igual a 30% da diferença entre aquele patamar e a sua renda”²².

O projeto substitutivo de lei têm um tempo de tramitação recorde. Foi encaminhado ao Senado e aprovado em novembro de 1997; em 3 de dezembro, Câmara dos Deputados o aprova com algumas modificações e é sancionado pelo Presidente da República em 10 dezembro de 1997. Coincidência ou não, este é o momento em que a crise do desemprego e a instabilidade do Plano Real refletem-se nas pesquisas de opinião e colocam o presidente-candidato em seu pior momento de prestígio frente ao conjunto dos brasileiros.

²¹ Brasília, Campinas, Belém, Jundiaí, Belo Horizonte, Ribeirão Preto, Vitória, Macapá e Santana, Palmas, Manaus, Salvador.

²² Ver “Renda Mínima”; Vera da Silva Telles; Pólis; São Paulo; 1998

O projeto autoriza a União a financiar 50% dos custos dos municípios que instituírem programas de renda mínima associados a ações sócio educacionais, mas beneficia somente aqueles cuja renda e arrecadação per capita forem menores do que a média do Estado. Na avaliação do Senador Suplicy, “isso exclui cerca de 40% dos municípios em cada estado, mesmo que tenham maior número de famílias carentes”, além de definir uma fórmula que fixa benefícios muito pequenos²³. De fato, os benefícios são muito limitados também em função dos recursos que lhes destina o governo federal. Segundo depoimento do senador Lúcio Alcântara²⁴, os recursos reservados para sua implementação em 1998 são da ordem de R\$ 135 milhões.

É interessante observar como se processa a introdução do tema da renda mínima na agenda nacional e como seu conteúdo vai se transformando à medida que o governo se vê pressionado pela sociedade civil, por governos locais, pelo Senado que aprova o Programa De Garantia De Renda Mínima do senador Suplicy por unanimidade, por iniciativas no Congresso para incorporá-lo e implementá-lo em nível nacional.

Sem dúvida, foi a campanha nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida que traz para o centro da arena política nacional o tema da fome e da pobreza. Esta campanha, que visava socorrer 32 milhões de brasileiros em condições de indigência, organizou em comitês cerca de 3 milhões de pessoas e conseguiu a contribuição efetiva de 30 milhões de brasileiros, garantiu o reconhecimento da segurança alimentar como um direito de todos os brasileiros e abriu campo para iniciativas como a produção do Mapa da Fome, a criação do Conselho de Segurança Alimentar (depois substituído pelo Programa Comunidade Solidária) e a proposta de implantação dos programas de renda mínima. Frente ao impacto desta mobilização nacional e da relevância que adquire a discussão sobre as formas de se enfrentar a pobreza e a fome, ganha destaque e torna-se de amplo conhecimento no país a proposta do senador Suplicy. O governo vê-se então pressionado a adotar a proposta, mas lhe dá outro conteúdo.

Segundo as simulações de José Márcio Camargo, seria bastante exequível a implantação de um programa de renda mínima que permitisse a erradicação da miséria no país. Com algo como 0,8% do PIB eliminar-se-ia a pobreza absoluta. “Utilizando-se como referência a renda nacional, isto significaria transferir cerca de 12% da renda dos 10% mais ricos para atender aos mais pobres”²⁵. Nas suas estimativas, o programa não ultrapassaria o custo de cerca de R\$ 7 bilhões, um valor significativo, mas menos de um terço do que o governo destinou ao Proer, uma política focalizada e perversa de subsídio ao capital.

Evidentemente não se trata simplesmente de transferir renda através de subsídios mensais à população pauperizada. A questão, da ótica do resgate da cidadania, é bastante mais complexa, como as experiências em curso estão a apontar. Mas o que vários estudos estão a sugerir, e este trabalho reafirma esta possibilidade, é de que a renda

²³ Suplicy, Eduardo. “O reconhecimento da renda mínima”.in Folha de São Paulo, 21/10/97, p.1-3: in Telles; op, cit.

²⁴ Folha de São Paulo, 07/11/97.

²⁵ Seminário promovido pelo Ildes em 1995.

mínima pode ser um elemento estruturante de uma política de combate à pobreza, como se discutirá mais adiante.

É preciso reconhecer progressos no processo de construção democrática. A defesa da renda mínima permitiu uma ampla coalizão de forças sociais, que impôs uma agenda e pressionou o governo para que ele adotasse medidas efetivas de combate à pobreza. Esta pressão têm sido mais efetiva da parte dos governos locais que implantaram seus programas de renda mínima, pelo efeito demonstrativo de seus programas e por serem amplamente prestigiados por esta iniciativa. No entanto, vê-se que o empenho do governo federal é bastante relativo e a possibilidade de ampliação dos programas de renda mínima dependem de uma ainda maior pressão direta da sociedade e de suas distintas instâncias de representação.

O que também se observa é a importância que têm as experiências municipais. Trata-se de um verdadeiro laboratório de inovações em políticas públicas. A força demonstrativa de suas inovações, seu impacto social positivo, constrói uma nova agenda de possibilidades que, no caso da renda mínima, é abraçada por um número crescente de governos subnacionais, estaduais e municipais, como demonstram os mais de 100 projetos em fase de aprovação.

Campinas e Brasília serviram de referência para todos os demais programas em operação. A partir de sua observação pode-se avaliar resultados, limites e possibilidades, e eventualmente se propor correções de rumo, complementações.

Talvez o primeiro passo seja identificar a clientela com que estes programas estão trabalhando e avaliar o seu desempenho, seus resultados.

- ♦ *Campinas*²⁶

A orientação do governo foi de iniciar o PGRM com as famílias com crianças desnutridas identificadas e cadastradas pelo sistema municipal de saúde e com as famílias dos meninos de rua. Depois que esta clientela estivesse no programa, o esforço deveria se orientar para abranger as famílias em situação de extrema pobreza. Os dados disponíveis sobre o perfil das famílias beneficiárias do PGRM chegam até julho de 1997²⁷.

Quanto às metas iniciais, o PGRM atingiu 92% do total de crianças com notificação de desnutrição (237) e cerca de 90% das crianças e adolescentes em situação de rua. De 550 crianças e adolescentes no mercado informal ou em situação de mendicância nas ruas de Campinas em 1995, este número se reduziu para 47 em março de 1997. Com relação ao conjunto de famílias identificadas como em estado de extrema pobreza, o PGRM atingiu, ao final do seu primeiro ano de funcionamento, cerca de 13% da clientela potencial e em seu melhor momento (nov/96) cerca de 17%.

²⁶ Os dados utilizados aqui sobre Campinas são provenientes do trabalho de Selva Ribas Bejarano, pesquisadora do Pólis.

²⁷ São dados da SMFCAAS/PMC produzidos pelo NEPP/Unicamp.

É de extrema importância analisar o perfil destas quase 3.000 famílias atendidas pelo programa. Esses dados permitirão avaliar a sua capacidade de dar conta de seus objetivos e das possibilidades que este crescente contingente da população têm de construir alternativas para sua auto sustentação e desligamento do PGRM.

Sobre o perfil dos beneficiários do PGRM

No caso de Campinas, os beneficiários do PGRM “são pessoas com baixa ou quase nenhuma escolaridade, saúde comprometida, desnutrição, precárias condições habitacionais, desqualificação profissional, baixos estímulos culturais e de trocas societárias.” Cerca de 10% apresentam problemas de drogadição e alcoolismo. Outros 10% têm surtos depressivos, problemas mentais²⁸.

Das famílias beneficiadas é preciso ressaltar que quase a metade (48%) são famílias monoparentais e destas 98% são chefiadas por mulheres que assumem a responsabilidade pelos filhos e se vêem em uma situação de maior vulnerabilidade à pobreza. De todas maneiras a mulher tem um papel central na defesa das condições de vida da família. Considerando todo tipo de famílias - monoparentais e biparentais - 95% dos responsáveis nas famílias perante o PGRM são as mães. E 83% dos requerentes têm menos de 40 anos.

Com relação às suas profissões e inserção no mercado de trabalho, 64% dos requerentes e seus cônjuges estão desempregados ou têm profissões mal definidas. 44% das mulheres e 36,5% dos homens declaram estar desempregados. Os homens que estão empregados são trabalhadores da construção civil (27,6%), realizam serviços gerais, são camelôs, serralheiros ou trabalhadores rurais. As mulheres são empregadas domésticas, lavadeiras, passadeiras, babás, faxineiras, serventes, costureiras, cozinheiras, copeiras.

Com relação à renda familiar mensal, 65% declaram possuir até R\$ 50,00, 27% declaram possuir de R\$ 50,00 a R\$ 100,00, 8% declaram ter de R\$ 100,00 a R\$ 200,00. A renda média familiar declarada é de R\$ 43,00.

Com relação às condições de moradia, 46% habitam em barracos. E se considerarmos os dados até maio de 1996, temos que das 2.667 famílias atendidas até então, 21% vivem em um único cômodo e 31% em apenas dois cômodos²⁹.

Sobre o impacto Social do PGRM

Talvez o resultado concreto mais visível do PGRM em Campinas seja a redução substantiva dos meninos e meninas que, nas ruas do centro da cidade, mendigavam nos faróis, faziam biscates, e ameaçavam a tranquilidade dos demais moradores. Socorrer

²⁸ “O Programa de Renda Mínima de Campinas”; Maria do Carmo Brandt de Carvalho e Denise Blanes; IEE/PUC-SP/ Unicef; 1997.

²⁹ “Programa de Renda Mínima em Campinas: do pioneirismo a resultados alcançados”; SFCAAS/PMC; maio/96.

266 crianças identificadas como desnutridas pelo sistema municipal de saúde também é um resultado bastante positivo.

Não resta dúvida também que o PGRM trouxe para a inquieta e assustada sociedade campineira o sentimento de que algo estava sendo feito para atender a este contingente crescente de pessoas que são excluídas do mercado de trabalho e não têm onde se socorrer. Além do que, projetou o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB) como um dos prefeitos pioneiros em assumir iniciativas de combate à pobreza.

Quanto aos efeitos do PGRM sobre as quase 12.700 pessoas beneficiadas (8.500 crianças e suas famílias), é indiscutível que houve uma melhora na sua qualidade de vida. Pesquisa realizada pela SFCAAS no final de 1995 aponta que 47% dos beneficiados consideram que o programa melhorou sua condição de vida. O subsídio foi empregado na alimentação (86%), na compra de roupas (50%), na compra de eletrodomésticos (40%), na melhoria da habitação (39%), pagamento de dívidas (33%), saúde/remédio (28%), material escolar (23%), na compra de móveis (21%)³⁰.

Os resultados do trabalho da prefeitura junto a este setor mais pobre dos moradores de Campinas precisam ser avaliados em duas dimensões: os efeitos diretos do PGRM e os efeitos da ação integrada intersetorial da prefeitura. O fato de haver uma diretriz de governo de dar prioridade às crianças envolvidas no PGRM junto aos equipamentos e serviços de saúde, educação e assistência social trouxe uma melhoria para estas famílias que não decorre diretamente do PGRM mas depende de sua participação no programa.

Aumentou em 7% o percentual de crianças de 7 a 14 anos que freqüentam a escola (de 82% para 89%); cerca de 9% das crianças nesta faixa etária passaram a freqüentar programas complementares e formativos nos Núcleos Comunitários (equipamentos municipais de apoio sócio-educativo em meio aberto) a partir de sua participação no PGRM.

No que diz respeito aos adultos, cerca de 28% declararam ter melhorado a condição de trabalho e conseguido um emprego e 4% iniciaram algum tipo de atividade de geração de renda após sua inclusão no PGRM. É possível imaginar que a regularização dos documentos pessoais, a compra de alguma roupa ou mesmo de uma dentadura como foi exemplificado por um depoimento, tenha ajudado na colocação profissional destas pessoas³¹. A participação nas reuniões mensais dos Grupos Sócio-Educativos também deve ter colaborado para que tomassem iniciativas de procura de novos trabalhos.

De todas maneiras, é preciso reconhecer os limites deste programa quanto à sua capacidade de estimular iniciativas auto-emancipatórias em sua clientela. A grande dificuldade reside justamente na falta de qualificação profissional de seus integrantes, como aponta o Plano Municipal de Assistência Social, quando se refere aos “excluídos do sistema produtivo”, cerca de 10% dos habitantes de Campinas: “a absorção desta mão-de-obra torna-se insignificante diante da demanda, dadas as exigências das empresas contratantes frente a total desqualificação profissional e baixa escolaridade do contingente

³⁰ Idem; pp. 23.

³¹ Idem; pp. 22.

populacional em pauta”³². Essas exigências das empresas chamam a atenção para a necessidade de se abrir um novo campo de discussões no sentido de que, se a dinâmica do mercado atual não se flexibiliza para atender à absorção desta mão-de-obra, serão necessários novos espaços de atividades produtivas - que alguns autores denominam de economia popular ou economia solidária - para, mediante processos de capacitação, criar oportunidades de trabalho para este segmento da população.

De fato, analisando os critérios de desligamento num levantamento feito junto a 699 famílias integrantes do PGRM, da SAR-Leste, em outubro de 1996, apenas 1% destes desligamentos podem significar emancipação³³. Este mesmo estudo aponta outro elemento importante para esta avaliação: “até o momento somente sete famílias puderam ingressar no Pró-Rendas - um programa de créditos para apoiar iniciativas de criação de novos/pequenos negócios geradores de renda.” E uma das razões apontadas pela SFCAAS é: “a ausência marcante de características empreendedoras é um impedimento à sua inserção em programas de geração de renda”³⁴.

Esta avaliação quanto às dificuldades das famílias beneficiadas atingirem um patamar de renda que dispense o apoio do Programa é apontada por Fonseca e Montalli, quando analisam a situação das 200 famílias desvinculadas do PGRM até junho de 1996: “apenas 12 destas famílias (6%) o foram por prescindir dos recursos do Programa. A atual conjuntura de baixo crescimento econômico e o comportamento adverso do mercado de trabalho, pressionado pelo desemprego, bem como a baixa qualificação dos membros adultos das famílias beneficiárias, colocam maiores dificuldades para que estas superem a situação de pobreza através do acesso de seus membros ao mercado de trabalho e à renda”³⁵.

Esta questão que diz respeito à capacidade emancipatória do Programa ganhou maior evidência com a promoção de um maior número de desligamentos em 1997. Apenas de janeiro a outubro deste ano foram desligadas 1.745 famílias sem que seus problemas de renda fossem resolvidos.

Ana Fonseca, pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp, quando avalia dados mais recentes, referentes a 1997 declara: “A principal falha do programa é esquecer dos membros adultos das famílias assistidas” O Programa, segundo Ana, deveria ter planos de escolarização de adultos e de reciclagem profissional.³⁶

³² Plano Municipal de Assistência Social, p. 38, SFCAAS, Campinas, 1997.

³³ “O Programa de Renda Mínima de Campinas”; p. 47; Maria do Carmo Brandt de Carvalho e Denise Blanes; IEE/PUC-SP/ Unicef; 1997.

³⁴ “O Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar na Administração Chico Amaral”; paper; SMFCAAS; abril de 1997; p. 2

³⁵ “O Programa de Renda Mínima de Campinas: uma estratégia de combate à pobreza urbana”; p. 23; Ana Fonseca e Liliam Montali; XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, outubro de 1996.

³⁶ “Deserdados apontam erro de programa em Campinas”; Folha de São Paulo, 3 de janeiro de 1998.

- ♦ *Brasília*³⁷

A amplitude da cobertura do Programa

Até o início do segundo semestre de 1997, foram atendidas 44.382 crianças de 22.493 famílias. O custo do programa foi de cerca de US\$ 22 milhões, o que significou menos de 1% do orçamento do governo de Brasília. Atualmente, estima-se que 50% da clientela potencial está sendo atendidas pela Bolsa-Escola. O que não significa que estejam sendo atendidas 50% das famílias em estado de pobreza absoluta, uma vez que os critérios de admissão ao programa excluem os moradores com menos de 5 anos em Brasília e as crianças com menos de 7 anos. Pode-se estimar que o Programa atinja hoje cerca de 40% do seu público-alvo.

³⁷ Este capítulo é retirado do texto “Bolsa-Escola: Renda Mínima associada à Educação”; de Carlos Henrique Araújo; Codeplan; Brasília; 1998.

Perfil das famílias atendidas pela Bolsa-Escola³⁸

A grande parte dos requerentes da Bolsa-Escola é formada pelas mães ou responsáveis do sexo feminino. Cerca de 98% de todos os requerentes são mulheres. Ter como requerente a mãe viabiliza o acompanhamento da família pelos órgãos envolvidos no programa e garante que o dinheiro da Bolsa-Escola não seja desviado para outros fins, senão melhorar as condições familiares de manutenção dos filhos frequentando as salas de aula³⁹. Até agosto de 1997, 20,8% de todos os requerentes residiam de 5 a 10 anos na Capital, o restante estava há mais de 10 anos.

Dos requerentes, 67,4% não estavam trabalhando até a data da inscrição no programa. Mais de 39% deles declararam que não trabalhavam e 28% estavam desempregados ou fazendo pequenos serviços esporádicos sem carteira de trabalho assinada.

Mais de 20% dos requerentes não são alfabetizados, entre analfabetos e semi-alfabetizados existem 16.924 pessoas, o que significa mais de 73% de todo o universo.

Com relação à renda, 73,8% das famílias requerentes têm até R\$ 56,00 de renda mensal declarada e a totalidade das famílias beneficiadas não têm mais de um salário mínimo de renda familiar mensal.

Os efeitos do Programa Bolsa-Escola sobre o mercado de trabalho

As taxas de ocupação entre as crianças de 10 a 14 anos diminuíram em 31,2%, no período de 1996 e 1997 (ano de expansão da Bolsa-Escola). Pode-se observar uma acentuada queda da participação dos menores no mercado de trabalho. Os dados referentes ao primeiro semestre de 1997 indicam que da população entre 10 e 14 anos, 94% só estudam e 2,4% estudam e trabalham. Em 1994, ano anterior à implementação da Bolsa-Escola, havia 92% e 3,4% respectivamente.

Apesar da inexistência de dados mais precisos, é razoável supor que a Bolsa-Escola tenha atuado no aumento da renda dos 10% mais pobres e conseguido retirar crianças do mercado de trabalho.

³⁸ Dados da Secretaria de Educação do Governo de Brasília, Comissão Executiva do Programa Bolsa-Escola, coletados até 13 de agosto de 1997.

³⁹ Os efeitos da Bolsa-Escola não se restringem aos filhos. O fato das mães serem as principais requerentes traz como consequência uma maior responsabilização delas para com os seus filhos. Em um recente relatório de pesquisa, elaborado pela Universidade de Brasília, Silva atenta para este fato. "Acredita-se que vários fatores possam ser responsáveis: melhorias das condições de vida; manuseio de uma documentação própria bem como de uma conta bancária, constituindo a consciência de cidadania; maior preocupação com o desempenho escolar dos filhos." (Silva, 1997: 28).

Sobre as taxas de evasão escolar e repetência

Os efeitos do programa são também educacionais. De um modo geral, a Bolsa-Escola evita a evasão escolar e interfere nos índices de repetência. As duas tabelas abaixo comparam a evasão escolar em Brasília entre todos os matriculados no Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do 1º grau) e os atendidos pela Bolsa-Escola e os índices de repetência destes dois grupos.

Índices Comparados de Evasão Escolar – 1996

Total			Alunos da Bolsa-Escola		
Matrícula Inicial no Ensino Fundamental	Evasão	%	Matrícula Inicial	Evasão	%
331.220	24.526	7,4	38.361	167	0,4

Fonte: GDF/SE/Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola.

Índices Comparados de Repetência Escolar – 1996

Total			Alunos da Bolsa-Escola		
Matrícula Inicial no Ensino Fundamental	Repetência	%	Matrícula Inicial	Repetência	%
331.220	59.937	18,1	38.361	3.071	8,0

Fonte: GDF/SE/Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola.

Sobre a situação de rua de crianças e adolescentes

Foi constatada a diminuição de 36% no número de crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília, no período de setembro de 1996 a setembro de 1997. Hoje, são 574 crianças e adolescentes contra 892 em 1996⁴⁰.

⁴⁰ Esses dados baseiam-se em duas pesquisas realizadas pela Codeplan em 1996 e 1997. As pesquisas tinham como objetivo investigar o perfil e estimar o número de crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília. A metodologia de contagem e análise geral dos dados coletados podem ser encontradas em Araújo e Reis: 1996 e Araújo e Reis: 1997.

Dos 892, apenas 56 foram encontrados nas ruas em 1997. Descartando os que completaram 18 anos (148 adolescentes), foram retirados das ruas 688 meninos e meninas. A redução no número e retirada das crianças das ruas deve-se a três fatores fundamentais: intensificação do atendimento direto às crianças e adolescentes nas ruas; aumento no número de visitas domiciliares às famílias das crianças e adolescentes em situação de rua e a expansão da Bolsa-Escola⁴¹.

O número de novas crianças e adolescentes nas ruas de Brasília é de 518. Um terço mora em Brasília há menos de 5 anos. São membros de famílias de migrantes recentes, portanto um grupo que não é atendido pela Bolsa Escola. Outro terço das crianças e adolescentes mora em cidades do Entorno (também não é alvo do Programa) e o restante sempre morou em Brasília.

Das 574 crianças e adolescentes em situação de rua em 1997, a grande maioria (89%) é do sexo masculino; 84% são adolescentes de 12 a 18 anos incompletos e 87% moram com suas famílias. Do total, 34% vão para as ruas todos os dias; 23% ficam nas ruas de manhã, tarde e noite, 49% permanecem por dois períodos e 25% apenas um período. Quase 70% das crianças e adolescentes nunca dormem nas ruas. 52% das crianças e adolescentes estão estudando, sendo que desses, 57% têm até a 4ª série do 1º grau e 39% têm de 5ª a 8ª série do 1º grau.

A grande maioria (63%) têm expectativas positivas em relação ao futuro. Estas expectativas estão relacionadas, principalmente, com profissionalização, escolarização e inserção no mercado de trabalho. Por fim, 74% das crianças e adolescentes em situação de rua expressam o desejo de sair das ruas.

Entre as crianças e adolescentes em situação de rua, 80% delas passam os períodos nas ruas trabalhando em pequenos serviços, tais como: engraxar sapatos, lavar e vigiar carros, trabalhar como empacotador ou vendedor de balas e doces. Declaram que o dinheiro ou parte do dinheiro que conseguem com tais serviços é entregue às mães ou aos responsáveis.

Entretanto, boa parte das crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília são filhos de migrantes recentes, como foi dito acima. Em 1996, por exemplo, apenas 46,8% nasceram em Brasília e somente 42,3% sempre moraram na Capital. Ainda, 33,3% estavam em Brasília há menos de 2 anos e 45,3% até 5 anos. Cerca de 27% moravam no Entorno (cidades de Goiás e Minas Gerais que dependem economicamente de Brasília).

Como Brasília é um foco de migrações de famílias pobres, seja do Entorno, seja de outras localidades, a resolução para a situação de rua e a pressão de crianças no mercado de trabalho de Brasília não depende apenas de uma política local.

⁴¹ A intensificação do atendimento direto às crianças e adolescentes nas ruas e o aumento no número de visitas domiciliares às famílias das crianças e adolescentes em situação de rua são atividades da Secretaria da Criança e Assistência Social do Governo do Brasília.

5.6. Sobre as possibilidades dos Programas de Renda Mínima.

A primeira consideração é sobre a centralidade do papel do Estado no tratamento da questão da pobreza. Se as discriminações e as vulnerabilidades que levam à pauperização são fundamentalmente geradas pela dinâmica atual do mercado de trabalho, é preciso que haja uma intervenção reguladora por parte do Estado que subordine a lógica excludente do mercado aos interesses de defesa da qualidade de vida e da cidadania para todos, especialmente para os mais pobres⁴².

O diagnóstico da lógica da exclusão do mercado, da amplitude das carências sociais e da clientela que necessita de programas como o da Renda Mínima evidencia que estas problemáticas não podem ser relegadas ao âmbito privado da filantropia, mas são de responsabilidade do Estado, única instituição capaz de redirecionar recursos e implementar programas que consubstanciem políticas de combate à pobreza.

Há uma concordância entre praticamente todos analistas que tratam deste tema e também do tema da renda mínima de que cabe ao Estado enfrentar a questão da pobreza. Esta concordância não significa, necessariamente, que as motivações dos distintos atores sejam as mesmas.

As posições que expressam a visão neoliberal podem ser interpretadas pela opinião do presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, quando se dirige ao Conselho de Governadores do Bird, no final de 1997: “devemos reconhecer que vivemos ao lado de uma bomba-relógio (a exclusão) e que, se não nos mobilizarmos agora, corremos o risco de que ela venha a explodir no rosto de nossas crianças... Não é necessário permanecer longo tempo na Bósnia, em Gaza, ou na região dos Grandes Lagos na África, para saber que, onde não há esperança de progresso econômico, não pode haver paz. Sem equidade, ponto de estabilidade no mundo; sem um melhor sentimento de justiça social, nossas cidades não serão seguras e nossas sociedades não serão estáveis. Se não enfrentarmos a questão da exclusão, muitos de nós seremos condenados a viver isolados, com uma arma ao alcance da mão, oprimidos pelo medo”⁴³.

Da perspectiva democrática a questão não é a estabilidade política e a manutenção do status quo, mas a afirmação de direitos universais, a permanente mobilização pela afirmação de novos direitos de cidadania, a socialização da riqueza e da política, de tal forma que o desenvolvimento venha a garantir a todos os cidadãos a plena realização de suas efetividades⁴⁴.

Quanto ao caráter da intervenção, é preciso identificar com que objetivos e instrumentos o Estado intervém nesta questão. Estas ações, como os programas de renda mínima, que focalizam os mais pobres, integram políticas públicas de assistência social, são medidas

⁴² Este tema é tratado em “Desenvolvimento Local - geração de emprego e renda”; Silvio Caccia Bava (org.); Revista Pólis 26; São Paulo; 1996.

⁴³ “En Finir avec L' exclusion”; James Wolfensohn discurso pronunciado na Assembléia anual do Conselho de Governadores do Banco Mundial; Hong Kong; setembro de 1997. A tradução é minha.

⁴⁴ “O desenvolvimento como expansão de capacidades”; Amartya Sen; Rev. Lua Nova; Cedec; São Paulo; 1993.

absolutamente necessárias, mas é preciso enfatizar quem toda ação assistencial constrói as condições que permitam a inclusão social daqueles que o mercado marginalizou.

As experiências consideradas demonstram que a situação dessas famílias⁴⁵ não se altera, da perspectiva de sua inclusão, apenas com o benefício da renda mínima. Os resultados desses programas são extremamente positivos do ponto de vista da melhora da qualidade de vida destas famílias, que no entanto continuam vulneráveis no que diz respeito a educação, trabalho e moradia, as outras três variáveis, além da renda, consideradas determinantes da condição de pobreza pela pesquisa do Seade⁴⁶.

Urani, em sua avaliação, reconhece a centralidade da transferência de renda no combate à pobreza. Isto é, aponta que os programas de renda mínima podem ser o principal elemento estruturador de uma política de combate à pobreza, que no entanto requer a articulação de múltiplas iniciativas. Segundo ele, “um programa de combate à pobreza centrado em transferências maciças em dinheiro às camadas mais pobres da população parece ser uma estratégia adequada de combate à pobreza no Brasil, quando se considera que a pobreza no país não é causada pela incapacidade de gerar renda mas pela alta desigualdade”⁴⁷.

A sugestão de vários autores é, para além de garantir o acesso dos integrantes dos PGRM a serviços públicos como de educação, saúde, assistência social, a de articular políticas de transferência de renda com programas de educação e capacitação profissional. Sem dúvida, estes são elementos essenciais a uma política de inclusão, mas analisando o perfil de escolaridade dos adultos beneficiários dos programas de renda mínima, ele é tão baixo que é de se perguntar se este esforço resultará em maiores oportunidades de trabalho. Embora os programas de Campinas e Brasília estejam, em distintas fases, procurando conjugar estas políticas, os resultados neste sentido são bastante limitados. A constatação destas dificuldades sugere a montagem de processos pedagógicos e programas profissionalizantes compatíveis com a capacidade de aprendizado desta clientela.

O que estas experiências estão a ensinar em seus ensaios, acertos e erros, é que não há políticas de combate à pobreza com resultados efetivos de inclusão sem se articular a questão social à questão econômica. Vem daí toda a discussão que hoje se coloca na ordem do dia em torno da criação de uma economia popular, de uma economia solidária, da geração de emprego e renda, da organização de cooperativas de trabalhadores, do estímulo ao surgimento das micro-empresas, do micro-crédito, etc.

E essa articulação do social ao econômico, na medida que trabalha com proposições de transferência de renda, de uma regulação democrática do mercado, diz respeito não

⁴⁵ “(...) na pior das hipóteses ela (a pobreza) seria reduzida para cerca de 1/3 do que era antes da implantação do programa.”; “Renda mínima: uma avaliação das propostas em debate no Brasil”; André Urani; Dipes-Ipea; Rio de Janeiro; julho de 1996 ;p. 38.

⁴⁶ PCV/Seade; 1995; op. cit.

⁴⁷ Urani; op. Cit.; p. 45.

somente aos pobres, mas envolve toda a sociedade, ganha cada vez mais espaço na agenda política nacional. A questão de como enfrentar a pobreza passa a ser um tema público, que diz respeito a ricos e pobres, e passa a requerer, a partir de uma intervenção reguladora do Estado, a construção de um novo pacto social que se oriente para combater todo tipo de discriminações que produzem as vulnerabilidades que, por sua vez, levam à pauperização.

Mas se essa pode ser uma referência estratégica, há que se construir os caminhos que tecem esta articulação entre a questão social e a questão econômica. Incorporar às políticas de combate à pobreza hoje em curso iniciativas que apontem para a construção desta regulação democrática do mercado, para a construção de formas solidárias de relações econômicas, o que aliás já vem sendo feito em muitos casos.

Apenas para ilustrar do que se trata, existem experiências como a de Belo Horizonte no campo da segurança alimentar que apontam neste sentido: estímulo à pequena produção agrícola, comercialização direta entre pequeno produtor e consumidor, controle de preços e de qualidade pelo poder público. Políticas que fortalecem os pequenos produtores, aumentam o emprego rural, aumentam e barateiam a oferta de alimentos, regulam os preços do mercado e garantem a qualidade dos produtos. Ou a proposta de Terezina de organizar uma cooperativa de serviços de manutenção da cidade, na qual cursos de profissionalização habilitarão pedreiros, pintores, encanadores, jardineiros, etc. a atenderem demandas dos moradores da cidade, com a garantia da qualidade, da segurança, e da supervisão do poder público local.

Esta perspectiva de regulação democrática do mercado também têm uma trajetória de experiências acumuladas que podem muito bem subsidiar a formulação de novas políticas neste campo. É o caso das câmaras setoriais da indústria automobilística, que reuniram empresários, trabalhadores e o poder público e discutiam desde planos setoriais de investimentos, até índices de produtividade, reajustes salariais, relações de trabalho, até que o governo federal decidiu se retirar, terminando com a experiência.

Ou como o Fórum do Pré-Zeis, de Recife - que trata do zoneamento da cidade, do uso do solo e da determinação das zonas especiais de interesse social. Aí se representam, ainda hoje, os setores empresariais da construção civil, da comercialização de imóveis, associações de moradores de favelas, entidades populares e movimentos sociais em defesa da moradia, ONGs e o poder público. A definição do uso do solo determina os preços de mercado inclusive da área em torno e, por isso, é discutida e definida neste coletivo, atribuindo prioridade ao social.

De toda forma, uma regulação democrática do mercado supõe a existência de um espaço público de negociação - cuja responsabilidade de criação é do poder público - e uma participação ativa das representações coletivas dos múltiplos interesses da sociedade civil na definição de políticas públicas de combate à pobreza. Experiências como a dos Conselhos de Assistência Social, dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, dos inúmeros conselhos criados pelas Leis Orgânicas Municipais - que têm uma representação paritária governo/sociedade civil - estão a amadurecer em nossa sociedade a compreensão do que pode ser uma regulação democrática de políticas públicas.

Por fim, é preciso enfatizar a importância de incorporar no combate à pobreza as organizações sindicais, entidades populares, associações de todo tipo, movimentos sociais, enfim, todo um conjunto de instituições e movimentos que imprimem o sentido

democrático às relações seja no interior da sociedade civil, seja com o Estado em seus diversos níveis. São estas forças sociais, em articulação com os governos, que podem impor ao mercado novos termos de relação, fazendo com que a riqueza produzida pela sociedade seja reorientada na sua destinação, colocando-se a serviço do bem estar social de todos.

6. Propostas para a melhoria do desempenho dos PGRM

Selva Ribas Bejarano e Silvio Caccia Bava

Este texto é o resultado de um seminário organizado pelo Instituto Pólis onde se procurou recolher um conjunto de proposições para colaborar com o melhor desempenho dos Programas de Bolsa-Escola e Garantia de Renda Mínima de caráter local, no sentido de otimizar seus resultados. O seminário contou com a participação de especialistas da Unicef, da Unesco, com os coordenadores do Programa Bolsa-Escola de Brasília e do Programa de Garantia de Renda Mínima de Campinas, com técnicos e consultores do Instituto Pólis.

O seminário foi organizado em quatro blocos, cada bloco representando uma etapa de implantação do programa: planejamento, desenho do programa, integração com outras políticas, avaliação de resultados. As proposições que se seguem são fruto desta reflexão coletiva.

Os objetivos do programa

O objetivo de atender aos setores mais pobres da população pode ser considerado um objetivo geral. Foi visto da mesma forma a definição de que o programa se propõe a resgatar a cidadania dos seus beneficiários. O desafio consiste em precisar objetivos de curto e médio prazo definindo as operações necessárias para a sua realização. Os programas estudados apontam prioridades como o atendimento das famílias com crianças desnutridas de acordo com o cadastramento dos serviços de saúde, ou priorizam as famílias dos meninos de rua, por exemplo. O que permite focalizar melhor os grupos a serem priorizados e avaliar o andamento e o impacto do projeto.

Observa-se também que é preciso promover um diagnóstico dos grupos sociais que se enquadram nos critérios de atendimento do programa, quanto ao seu número e características, para se ter uma avaliação mais precisa dos recursos materiais e humanos necessários à implementação do programa.

Também parece importante definir com mais clareza os resultados esperados do programa para que se possa construir indicadores de acompanhamento e avaliação do mesmo. Foi ressaltado nas discussões que há uma grande dificuldade de uma parcela importante dos beneficiários seja da bolsa-escola, seja da renda mínima, de conquistarem uma condição de auto-suficiência econômica durante o período em que recebem o benefício. Muitos não reúnem as pré-condições necessárias para participar de programas de formação profissional, por exemplo, dominarem a leitura e a escrita.

Também foi apontado que não é o PGRM ou a bolsa-escola enquanto iniciativas isoladas que podem fazer frente ao desafio do combate à pobreza. Estes programas são muito importantes, mas necessitam articular-se a uma conjunto de outras políticas locais para atenderem a seus objetivos. O combate à pobreza deve ser entendido como prioridade de governo, não de um programa.

Tornar do conhecimento de todos os resultados do programa

O impactos sociais do PGRM ou da bolsa-escola devem ser apresentados para o conjunto da sociedade. Este trabalho permite à administração construir uma sustentação da parte da sociedade local para a continuidade e eventual aumento do programa. Campinas e Brasília apresentaram uma redução substancial no número de meninos de rua, por exemplo. A avaliação do programa bolsa-escola demonstra uma redução importante da evasão escolar e da repetência. Observou-se igualmente uma redução do número de crianças envolvidas com o trabalho infantil. Estes e outros indicadores podem contabilizar os efeitos do programa e deixar claro para a sociedade sua importância e também seu caráter preventivo.

Também é importante estabelecer um canal direto de comunicação com a população, que tem colaborado muitas vezes com observações, sugestões e o controle quanto a eventuais falhas no sistema de pontuação que habilita as famílias a participarem do programa. Neste sentido, a implantação de uma linha telefônica 0900 ou outro canal direto de comunicação pode ser muito útil não só em esclarecer dúvidas e informar a população, como para receber a contribuição de todos ao bom andamento do programa.

Construir uma ampla base de sustentação

O grau de legitimidade e a amplitude do programa estão diretamente relacionados com a capacidade do governo local comprometer o maior número de grupos da sociedade com o programa.

É importante comprometer as mais importantes representações dos distintos setores da sociedade civil: a federação das indústrias, a associação comercial, os sindicatos de trabalhadores, as federações de associações de moradores, os meios de comunicação locais, etc. O combate à pobreza não é somente de responsabilidade do setor público. Há uma questão mais política neste projeto: é preciso envolver um conjunto maior da sociedade, construir uma sustentação social que permita também, a partir da avaliação dos resultados, aumentar o escopo destes programas com a construção de novas iniciativas como por exemplo, na área de formação profissional, na área da construção de moradias populares.

Os PGRM e bolsa-escola devem priorizar o atendimento à criança através do fortalecimento da família

Os objetivos destes programas estão alinhados com o artigo 90 do ECA, que protege a criança em situação de risco, estas iniciativas devem ser entendidas como um apoio sócio-familiar. Enfocar a família, fazer da família o melhor lugar para a criança se fortalecer e se desenvolver. Focaliza as crianças que não estão atendidas pelas políticas básicas, o objetivo é protegê-las. Quando se trabalha com a família todos os problemas aparecem, a escola que não dá certo, a questão da creche, não há capacitação para o trabalho, as questões de saúde, de lazer. O repasse monetário é importante mas insuficiente, são necessários outros apoios à família, que não conhece os caminhos de acesso ou encontra dificuldades de utilizar outros serviços e equipamentos públicos, o programa deve estar voltado às demandas da família, o que ela precisa.

Sobre o órgão gestor do programa

A recomendação é que o programa deve ser gerido de acordo com seus objetivos operacionais e com a capacidade efetiva de implementação dos órgãos públicos afetos. Se for um programa de combate à pobreza que pretende articular iniciativas de diversas secretarias, provavelmente seu melhor posicionamento seja junto ao gabinete do prefeito ou do governador. Se é a bolsa-escola, provavelmente o órgão mais indicado seja a Secretaria de Educação. Se é um programa de renda mínima, a de Assistência Social. Esta definição deve levar em conta o órgão mais bem estruturado e a ênfase do programa, se educacional, se nutricional, se de atenção às famílias mais carentes ou de atenção à terceira idade, por exemplo.

O financiamento do programa pode vir da diminuição de custos operacionais do próprio governo local

Sabendo da inelasticidade do orçamento dos governos locais, é possível obter recursos para o combate à pobreza através de iniciativas como a renda mínima por meio da otimização do gasto público. Existem hoje técnicas de reprogramação dos sistemas de coleta de lixo, por exemplo, ou de redução dos custos de pavimentação, que são bastante eficazes na redução do gasto público. Além, é claro, das auditorias de custos sobre as empresas prestadoras de serviços que permitem renegociar o preço dos serviços contratados. É possível realocar recursos, instituir mecanismos de controle nas políticas públicas, para economizar. Segundo estudos do Banco Mundial, há uma grande margem de otimização do gasto público e da melhoria dos serviços tendo em vista a qualidade de vida dos cidadãos.

É de se notar inclusive a importante redução de custos na área de Educação que o governo de Brasília vem obtendo com a bolsa-escola. A redução da evasão escolar e da repetência entre os alunos beneficiários da bolsa escola desonera o sistema público de ensino e promove uma redução dos custos do sistema educacional que torna este programa um investimento de alto retorno no âmbito da educação.

É preciso investir na qualificação técnica dos gestores do programa

Tanto o bolsa-escola como o PGRM são programas bastante recentes. Adequar a gestão técnica e administrativa a esta nova realidade, criando canais de discussão, aperfeiçoamento e capacitação constantes parece ser uma necessidade. Observou-se em especial no programa bolsa-escola de Brasília a necessidade de situar o papel dos professores no programa, o que poderá eliminar resistências detectadas. De todas maneiras, é preciso fazer frente à falta de adesão de setores da administração a alguns destes programas, o que leva a sugerir um trabalho de sensibilização de outros setores da administração pública para o apoio ao programa, especialmente nas secretarias que fazem interface com as atividades do programa. Destaca-se a importância de novos processos de comunicação para essa fim.

Definir uma linha de pobreza local e a partir disso o público-alvo

Em um país como o nosso, com dimensões continentais e uma realidade sócio-econômica extremamente diferenciada, não é possível definir uma linha de pobreza nacional. As necessidades de uma família numa cidade no interior do Nordeste são distintas das de uma família que vive em uma metrópole do sul do país. Faz-se portanto necessário um diagnóstico da pobreza local para a definição do tamanho da clientela e do valor do benefício, que pode se basear no custo de vida regional ou local.

Observou-se que não existem dados que sustentem a razão pela qual vários governos definiram, em seus projetos de lei que criaram os programas bolsa-escola e PGRM, 1% das receitas correntes como o teto de recursos destinados ao programa.

O valor do benefício pode se basear no número de filhos

Durante os trabalhos de campo da pesquisa, várias entrevistadas manifestaram que o programa atende a famílias de tamanho diferente quanto ao número de filhos com o mesmo valor do benefício. Para que haja maior equidade, sugeriu-se que seja levado em conta o número de crianças em cada família e que o benefício seja proporcional às necessidades de cada família.

O beneficiário deve conhecer os critérios de entrada e desligamento do programa.

O beneficiário deve entender como foi selecionado e porque foi desligado. Os programas onde a classificação se dá via sistema de pontuação, a falta de esclarecimentos quanto aos critérios de seleção tem gerado desentendimentos junto aos candidatos e junto àqueles que são desligados. Sistemas muito complexos de pontuação podem trazer incompreensão e quebra de confiança entre os beneficiários e o setor público. Observou-se que a renda declarada e as melhorias conquistadas sempre são subestimadas pelos beneficiários, eles aprendem a negociar o critério, desta forma o sistema pontos pode perder sua eficácia.

Prazo de permanência no programa

Verificou-se pela análise dos programas em execução que os beneficiários dos programas de renda mínima e bolsa-escola não superam sua vulnerabilidade quanto à pobreza sem uma ação integrada e multi-setorial dos poderes públicos e sem um prazo maior de acesso aos benefícios.

É preciso aumentar o prazo de permanência no programa, em especial da bolsa-escola, visto que sua ênfase é educacional e seus ganhos serão de médio prazo. Considerando estas questões, o critério de desligamento, em Brasília, foi modificado a partir de julho/98, para no mínimo 2 anos e máximo 8 anos. No período de 2 anos não haverá controle de renda e eventuais melhorias, o controle se dará a cada 2 anos. Tal mudança procurou melhor adequar o objetivo de conclusão do ensino básico. Desta forma pode-se assegurar o recurso e também criar certa previsibilidade, um horizonte de planejamento, para as famílias e gestores, considerando que o investimento na família é grande, e os resultados, de médio prazo.

Desenvolver novos mecanismos de sociabilidade

Os grupos sócio-educativos organizados pelo PGRM de Campinas demonstram a importância de se proporcionar aos beneficiários do programa novos espaços de convivência, reflexão coletiva sobre seus problemas, valorização da auto-estima dos beneficiários, sua integração em nível comunitário e cultural, especialmente junto às formas de representação coletiva de seus interesses existentes no plano local.

Em razão desta avaliação, sugere-se que todos os programas se orientem para, além de atender às necessidades básicas materiais de sua clientela, desenvolver formas de participação dos beneficiários entre si e junto à comunidade em que vivem.

Procurar universalizar o programa

Há estimativas que em Brasília existam 250.000 pessoas ou 43.000 famílias abaixo da linha da pobreza. Com 1% do orçamento total a cobertura atual é de aproximadamente 40% do público-alvo. Em Campinas o programa atende à cerca de 16% de sua clientela potencial com os mesmos 1%. Em Brasília, se os recursos forem duplicados, todos serão atendidos. Em Campinas, se faz necessário um maior percentual do orçamento para atender a todos.

Os limites da expansão dos programas são também devidos ao seu caráter local. Os critérios restritivos de acesso, como 5 anos de moradia, são definidos para se evitar uma migração de pobres para a cidade. Mas as indicações são de que estes programas podem ser ampliados e necessitam de uma maior sustentação da sociedade local para que isto ocorra. O envolvimento do governo federal, dos governos estaduais e de setores privados no financiamento destes projetos poderá incentivar a adoção destes programas por outros governos locais, evitando assim o problema das migrações.

Construir processos de gestão participativos

É importante que a sociedade local e os beneficiários participem do sistema de decisão do programa. Um sistema onde prevalece o critério técnico, sem a participação de representações da sociedade local e dos beneficiários, pode permitir discriminações que filtrem as demandas por critérios, por exemplo, clientelísticos ou que desconheçam a realidade de pobreza políticos. Estes limites podem ser superados pela existência de um conselho de gestão do programa onde haja a participação seja de representações dos conselhos de defesa da criança e do adolescente, dos conselhos de assistência social, seja de setores da sociedade e de uma representação dos próprios beneficiários.

É preciso mobilizar o conjunto de áreas-fim do governo para o combate à exclusão social

A exclusão social não pode ser entendida apenas como uma questão de assistência social, ela requer uma ação integrada no campo das políticas sociais; por exemplo, no que diz respeito a um programa para crianças de rua. Entendido como um programa dirigido às famílias destas crianças, os encaminhamentos necessários tocam na questão educacional, do trabalho na família, da migração, da saúde, de moradia, de saneamento, de quase todos os órgãos do governo. Estes programas requerem, por isso, uma ação coordenada de governo para o seu encaminhamento.

Programas de capacitação profissional

A superação da condição de pobreza coloca como desafio para o poder público - associado a entidades com experiência nas áreas de capacitação profissional - a promoção cursos e especializações que ofereçam instrumentos para essas famílias superarem sua condição atual.

Dado o perfil de baixa escolaridade dos pais destas famílias, muitas vezes semi-analfabetos, observou-se uma grande dificuldade dos beneficiários dos programas avaliados conseguirem preencher os requisitos para se habilitarem a participar dos cursos disponíveis, por exemplo, o Pró-Renda. Esta realidade sugere que se desenhem programas de capacitação que levem em conta as limitações apresentadas por esta

clientela, combinando processos de alfabetização de adultos, por exemplo, com o aprendizado profissional.

Criação de programas de crédito popular

É necessário levar em conta a dificuldade crescente de emprego formal para esta clientela dos programas em questão e criar alternativas de trabalho e geração de renda que permitam a superação da pobreza. Neste sentido, as experiências como o Banco do Povo, de Porto Alegre, e o BRB Trabalho, de Brasília, apontam um caminho que hoje se desenha em muitos outros países, que é o apoio à formação de cooperativas e micro-empresas, o apoio ao desenvolvimento de uma economia popular e solidária.

A formação de sistemas de crédito popular que, sem exigências de garantias, viabilizem a aquisição de instrumentos de trabalho ou o capital de giro necessário para dar início a um negócio, tem se mostrado muito eficaz e evidencia uma baixíssima inadimplência.

Integrar os beneficiários do bolsa-escola e renda mínima nas políticas de saúde e segurança alimentar

Duas áreas onde os beneficiários apresentam bastante fragilidade são as áreas de saúde e nutrição. O programa garante a melhoria na qualidade da alimentação, porém existem hoje experiências em curso em vários municípios brasileiros que sugerem sua integração com uma política de segurança alimentar, que em grande medida pode combater a desnutrição. Também o programa médico de família, por seu caráter preventivo, tem se mostrado bastante eficiente.

Os beneficiários devem ter prioridade nas ações do governo

Dada a vulnerabilidade destes grupos beneficiários do programa e os ensinamentos das experiências de Campinas e Brasília, sugere-se que os integrantes destes programas tenham prioridade de acesso aos serviços e equipamentos públicos existentes tais como creches, postos de saúde, escolas, programas assistenciais complementares, equipamentos de esporte e lazer.

Subsídios e isenções tarifárias

Observou-se que muitas das famílias beneficiárias dos programas utilizam parte do benefício para o acerto de impostos e tarifas atrasadas, o que diminui em muito o impacto do programa na melhoria de qualidade de vida destas famílias. Sugere-se, a exemplo do que já vem sendo feito em muitas municipalidades, que se adote uma política diferenciada junto a este segmento da população onde se incluam os beneficiários dos programas em questão, desonerando seu orçamento doméstico ou reduzindo o valor do pagamento de impostos e taxas tais como IPTU, luz e água.

Contrapartida de trabalho comunitário

Com as dificuldades de emprego e as carências urbanas em seus locais de moradia, pode-se inclusive propor uma contrapartida de trabalho voluntário no estabelecimento de parcerias entre o poder público e estas populações para a organização de atividades de lazer e cultura, para o reforço às organizações comunitárias locais, para a melhoria das condições de saneamento ou das vias públicas em seus locais de moradia.

O orçamento participativo pode ser um bom canal para construir as parcerias do governo com as comunidades pobres

Mais de 50 municípios brasileiros já adotaram o Orçamento Participativo como um projeto de priorização das necessidades dos mais pobres a partir dos próprios critérios das comunidades e de suas representações. A partir de suas definições se direcionam os recursos disponíveis para infra estrutura, para escolas, postos de saúde, pavimentação e iluminação pública, etc.

Várias das vulnerabilidades da clientela destes programas e de suas comunidades poderão ser enfrentadas em parceria destas populações com o poder público desde que se estabeleçam também mecanismos participativos de gestão e fiscalização dos trabalhos. O que lhes proporcionaria novos espaços de integração social e novos mecanismos de sociabilidade.

Um sistema de avaliação que dê sustentabilidade política ao programa e que melhore a qualidade da intervenção

É preciso avaliar a política para mantê-la e melhorá-la. Sugere-se a construção de um sistema interno de avaliação que procure corrigir as eventuais falhas de implementação do programa, e uma avaliação externa que busque a sustentabilidade e apoio da sociedade ao programa. Para tanto é preciso um esforço coletivo para gerar indicadores. Neste sentido parece bastante indicada a formação de uma rede de informações e troca de experiências entre os governos locais que desenvolvam estes programas.